

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Lucas Rodrigues Flores

GESTÃO DO DESEMPENHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS:
Um Estudo de Caso no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Porto Alegre
2017

Lucas Rodrigues Flores

GESTÃO DO DESEMPENHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS:
Um Estudo de Caso no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Silvia Generali da Costa

Porto Alegre
2017

CIP - Catalogação na Publicação

Flores, Lucas Rodrigues

GESTÃO DO DESEMPENHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS: Um
Estudo de Caso no Tribunal de Contas do Estado do
Rio Grande do Sul / Lucas Rodrigues Flores. -- 2017.
126 f.

Orientadora: Silvia Generali da Costa.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa
de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,
2017.

1. Gestão do Desempenho no Serviço Público. 2.
Servidores Públicos. 3. Avaliação de Desempenho. 4.
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.
I. Costa, Silvia Generali da, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Afirmar que o humano é um fator da empresa leva a operar uma inversão entre o econômico e o social. De fato, é a empresa, como construção social, que é uma produção humana, e não o inverso. (GAULEJAC, 2007, p.76)

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, eternos professores.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo estímulo e apoio incondicionais ao constante desenvolvimento.

À minha orientadora, Profa. Dra. Silvia Generali, pelo acolhimento e compreensão nos desafios da condução de um estudo desta temática sempre densa e delicada, em especial, no próprio órgão de atuação do pesquisador.

Aos professores componentes da banca avaliadora, agradeço a disposição para contribuir com o aprimoramento desta Dissertação.

Aos colegas do PPGA, pela amizade e companheirismo.

Aos colegas Sandro Bergue, Sandro Borba, Carina Franceschini, Ana Lucia Pereira, Luiz Alberto Reschke, aos entrevistados, colegas do SRH e demais servidores que me incentivaram, o meu muito obrigado pelo suporte e defesa de um TCE-RS cada vez melhor.

À experiência inestimável do contato com colegas, o conhecimento mais aprofundado da organização e de sua história, memória viva de grandes transformação e quebra de paradigmas.

Neste momento, torna-se necessário reforçar o agradecimento às Instituições envolvidas, TCE-RS e UFRGS, mas, principalmente, às pessoas que as conduziram, me oportunizando esta grande experiência, ainda restrita a poucas pessoas no País.

E, por fim, a todos aqueles que foram impactados pela distância, não apenas física, que ocorre em projetos deste porte.

RESUMO

A pesquisa teve como objetivo resgatar e analisar a trajetória de implementação e os principais desdobramentos do Programa de Avaliação de Desempenho vigente no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. A relevância do estudo se apoia na atualidade do tema e no papel social desta Instituição no cenário do estado em relação à gestão pública. A questão orientadora do estudo propôs a identificação de aspectos referentes à experiência deste órgão na construção das atuais políticas e práticas de gestão do desempenho, sistematizando o legado deste Programa para a Instituição. A metodologia se apoiou na realização de um estudo de caso de caráter qualitativo, abrangendo o período de existência do Programa, desde sua criação, em 2006, até o ano de 2016, em uma análise longitudinal. De maneira a abarcar os aspectos teóricos, fáticos e críticos desta realidade, foram pesquisados elementos contextuais, humanos, teóricos e legais que contribuíram para a proposição de tal Programa. Como procedimentos para coleta de dados, realizou-se análise documental, a observação participante, além de entrevistas com pessoas-fonte, vinculadas à trajetória do Programa desde sua concepção. A revisão da literatura contemplou as transformações da administração pública brasileira, a gestão do desempenho, a meritocracia e a gestão por competências, com levantamento tanto de trabalhos clássicos nestas áreas como de estudos mais recentes sobre o tema nas bases de dados de trabalhos científicos e acadêmicos. Como principais conclusões, o estudo destaca a iniciativa dos gestores da Instituição à época, propondo um Programa inovador do ponto de vista das instituições públicas, evidenciando que, quando de sua implementação, o Programa causou reações semelhantes às comumente descritas na literatura no que se refere ao receio dos servidores em relação às consequências do processo de avaliação. O levantamento de dados apontou que o Programa já passou por algumas transformações ao longo de sua trajetória e está atualmente inserido na rotina e cultura institucionais. Os entrevistados foram unânimes em reconhecer o legado positivo do Programa analisado, o que afirma a importância de sua existência; contudo foram identificados alguns indicativos de que o Programa ainda necessitaria passar por revisões e ajustes para uma melhor efetivação de seus objetivos e adequação da cultura institucional. E tratando de instituição pública, a revisão da evolução da legislação vigente ao longo dos anos, juntamente com os respectivos registros documentais internos, foram de grande valia ao traçar paralelos com a produção teórica e acadêmica acerca da temática.

Palavras-chave: Gestão do Desempenho no Serviço Público. Servidores Públicos. Avaliação de Desempenho. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

The purpose of this research was to retrieve and analyze the implementation path and main outcomes of the Performance Management Program of the Audit State Court of Rio Grande do Sul. The relevance of the study is based on the current theme and on the social role of this Institution in the state scenario in relation to public management. The guiding question of the study proposed the identification of aspects related to the experience of this government office in the construction of the current policies and practices of performance management, systematizing the legacy of this Program to the Institution. The methodology was based on a qualitative case study, covering the period of existence of the Program, from its inception in 2006, through 2016, in a longitudinal analysis. To encompass the theoretical, factual and critical aspects of this reality, contextual, human, theoretical and legal elements that contributed to the proposal of such a Program were researched. As procedures for data collection, documentary analysis, participant observation, and interviews with relevant people were carried out, linked to the trajectory of the Program since its conception. The literature review included changes in Brazilian public administration, performance management, meritocracy, and competency management, with a review of both classical works in these areas and more recent studies on the subject in the databases of scientific and academic works. As main conclusions, the study highlights the initiative of the Institution's managers at the time, proposing an innovative Program from the point of view of public institutions, showing that, when implemented, the Program caused similar reactions to those commonly described in the literature regarding to the fear of the employees regarding the consequences of the evaluation process. The data collection pointed out that the Program has undergone some transformations throughout its trajectory and is currently inserted in institutional routine and culture. The interviewees were unanimous in recognizing the positive legacy of the Program under review, which affirms the importance of their existence; however, some indicators were identified that the Program would still need to undergo revisions and adjustments to the better achievement of its objectives and adequacy of the institutional culture. As a public institution, the review of the evolution of the legislation over the years, together with the respective internal documentary records, was of great value in drawing parallels with the theoretical and academic production on the subject.

Keywords: Performance Management in the Public Service. Public employees. Performance evaluation. Court of Audit of the State of Rio Grande do Sul. Government Accountability Office.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 - DEFINIÇÕES DA PALAVRA “DESEMPENHO” EM DICIONÁRIOS	30
QUADRO 2 - VERTENTES DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	37
QUADRO 3 - MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.....	38
FIGURA 1 - COMPETÊNCIAS COMO FONTE DE VALOR.....	39
QUADRO 4 - EXEMPLO DE ESTRUTURA PARA UMA COMPETÊNCIA.....	40
FIGURA 2 – GESTÃO DO DESEMPENHO BASEADA EM COMPETÊNCIAS.....	41
QUADRO 5 – OCORRÊNCIAS POR TERMOS E PALAVRAS-CHAVE	42
QUADRO 6 – ARTIGOS ENCONTRADOS NOS ENAPG (2010-2016).....	45
QUADRO 7 – OBSERVAÇÕES ACERCA DOS ENTREVISTADOS	55
QUADRO 8 – SISTEMA DE PROMOÇÕES DO TCE-RS.....	61
QUADRO 9 - MODELOS DE NOTAS E CONCEITOS	75
FIGURA 3 – TELA DE PLANEJAMENTO	77
FIGURA 4 – TELA DE DETALHAMENTO DA META (PLANEJAMENTO)	78
FIGURA 5 – TELA DE CURRÍCULO DO AVALIADO.....	79
FIGURA 6 – TELA DE ACOMPANHAMENTO	80
FIGURA 7 – TELA DE AVALIAÇÃO	83
FIGURA 8 – TELA DE AVALIAÇÃO (ABA COMPETÊNCIAS)	84
FIGURA 9 – TELA DE AVALIAÇÃO (ABA PLANO DE DESENVOLVIMENTO)	86
FIGURA 10 – RESULTADO DAS PESQUISAS DE CLIMA DO TCE-RS	89
TABELA 1 - RESULTADOS DAS PESQUISA DE CLIMA DO TCE-RS	90
QUADRO 10 - OBJETIVOS ESPECÍFICOS E ELEMENTOS ENCONTRADOS	96
QUADRO 11 - BENEFÍCIOS TEÓRICOS E ELEMENTOS ENCONTRADOS	97

LISTA DE SIGLAS

APE – Auditor Público Externo
ASG – Auxiliar de Serviços Gerais
BB – Banco do Brasil
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFSPC – Conselho Federal do Serviço Público Civil
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
EC – Emenda Complementar
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
EnAPG – Encontro de Administração Pública da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
ESGC – Escola Superior de Gestão e Controle
EBSCO – Bancos de dados de pesquisa
FGV – Fundação Getúlio Vargas
ISO – International Organization of Standardization
LUME – Repositório Digital da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
NGP – Nova Gestão Pública
NPG – New Public Management
OCE – Oficial de Controle Externo
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PGQP – Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade
PROADES – Programa de Avaliação de Desempenho do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
PROMOEX – Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios
RAP – Revista de Administração Pública
RS – Rio Grande do Sul
RSP – Revista do Serviço Público
SCIELO – Scientific Electronic Library Online
TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	20
2.1 TRANSFORMAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	20
2.2 GESTÃO DO DESEMPENHO, MERITOCRACIA E GESTÃO POR COMPETÊNCIAS	30
2.3 LEVANTAMENTO DA TEMÁTICA NAS BASES DE ARTIGOS CIENTÍFICOS E PUBLICAÇÕES	42
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	50
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	57
4.1 APRESENTAÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO: O TCE-RS	57
4.1.1 Observações acerca das atividades do TCE-RS.....	59
4.2 OBSERVAÇÕES ACERCA DO CONTEXTO LEGAL DO ESTADO DO RS	62
4.3 O PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO TCE-RS	64
4.3.1 Contexto e fatores de influência para a implementação de um Programa de Gestão do Desempenho no TCE-RS	66
4.3.2 A Concepção	68
4.3.3 A Implementação	71
4.3.4 Revisões.....	74
4.3.5 Situação atual do Programa e da Ferramenta	76
4.3.6 Outras observações quanto ao Programa	88
4.3.7 Do legado do Programa	94
5 CONCLUSÕES	101
REFERÊNCIAS.....	108
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS	113
APÊNDICE B – OBSERVAÇÕES ACERCA DAS PESQUISAS EM BASES DE ARTIGOS E PERIÓDICOS	114
APÊNDICE C - TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	115
ANEXO A - LEGISLAÇÃO MARE.....	118
ANEXO B – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 248/1998	119
ANEXO C - ORGANOGRAMA TCE-RS	123
ANEXO D - DESCRIÇÃO DO NEGÓCIO TCE-RS.....	124
ANEXO E - PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DO TCE-RS.....	125

1 INTRODUÇÃO

Engana-se quem pensa que são recentes no serviço público brasileiro os movimentos voltados a melhorias quanto à eficiência, racionalização e controle de desempenho na gestão de pessoas. Na história da administração pública nacional, verificam-se diversas incursões neste sentido, desde os tempos do Brasil Império, até o momento atual, passando pelo movimento da Nova Gestão Pública - NGP, fortemente defendida no Brasil pelo Ministério da Reforma do Estado - MARE, na década de 1990 e ainda presente em nosso ordenamento jurídico (BARBOSA, 1996; BRASIL, 1831; BRASIL, 1936; BRASIL, 1995; PEREIRA, 1995).

Sendo assim, se tentativas vêm sendo feitas há pelo menos mais de uma centena de anos, pode-se questionar porque ainda são comuns as críticas à gestão de pessoas no serviço público, em especial quanto ao desempenho, e não apenas pela sociedade, mas, também, por servidores públicos (BARBOSA, 1996; BARROS, 2003; DE PAULA *et al.*, 2010, LUCAS *et al.*, 2010; PEREIRA, 1995).

Barros (2003) considera que muitos dos traços próprios do Brasil, suas organizações e ambientes não são devidamente considerados nestas tentativas de implementação de mudanças na gestão de pessoas. A ausência desta reflexão inicial sobre as diversas facetas culturais, para além do ambiente legal e formal, pode ter sido uma das causas do insucesso de diversas iniciativas relacionadas à gestão de pessoas no serviço público, em especial na área do desempenho (BARBOSA, 1996).

De fato, analisando experiências brasileiras, encontram-se referências legais e normativas, que podem ter sido reiteradamente implementadas de maneira desconexa ou descompassada frente à realidade na qual pretenderam operar mudanças, sustentadas por diversos conceitos, como: gestão do desempenho, avaliação do desempenho, eficiência e meritocracia (BARBOSA, 1996; BARROS, 2003; BRASIL, 1831; BRASIL, 1936; BRASIL, 1995).

Neste sentido, considerando a importância social do tema, bem como, a oportunidade de estudo de uma organização pública relacionada justamente à atividade de auditoria e controle e, inclusive, ganhadora de prêmios e com reconhecimento nas áreas social e de gestão de pessoas, foi proposto um estudo de caso acerca do caminho percorrido pelo

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) desde a implementação¹ de seu Programa de Avaliação de Desempenho (PROADES) no ano de 2006, até o ano de 2016, quando da realização deste estudo, integralizando mais de uma década de trajetória, tempo que permitiu uma análise longitudinal.

A fim de construir uma pesquisa que abarcasse aspectos teóricos, fáticos e críticos desta realidade, foram pesquisados elementos contextuais, humanos, teóricos e legais que induziram proposição de tal Programa, bem como, propiciaram sua concretização nas políticas e práticas adotadas. Em se tratando de instituição pública, a revisão da evolução da legislação vigente ao longo dos anos, juntamente com os respectivos registros documentais internos foram de grande valia ao traçar paralelos com a produção teórica e acadêmica acerca da temática.

O TCE-RS é uma instituição pública com mais de 80 anos, responsável por exercer, junto à Assembleia Legislativa do Estado, o controle externo das contas dos Poderes, dos órgãos e das entidades do Estado e, junto às Câmaras de Vereadores, o mesmo controle na esfera municipal. O Órgão emite pareceres prévios, realiza inspeções, auditorias, julgamento de contas, produz estudos, organiza treinamentos, além de outras atividades correlatas ao controle externo (TCE-RS, 2017).

Na Instituição, os servidores recém-admitidos ficam inicialmente vinculados às regras gerais do Estágio Probatório e, se aprovados, passam a integrar o Programa de Avaliação de Desempenho – PROADES do TCE-RS que, desde 2006, acompanha cada um ao longo do desenvolvimento da carreira.

Acredita-se que tal estudo com os servidores da Instituição, em especial aqueles envolvidos nas iniciativas correlatas à implementação da gestão de desempenho, registrando fatos, experiências e pontos de vista sobre a evolução do tema possa contribuir, tanto para registro histórico, quanto, no subsídio para ações evolutivas do TCE-RS e de outras instituições.

O conhecimento da história e da realidade organizacional, adequadamente registrados e disponibilizados, podem propiciar uma base sólida para subsidiar futuras tomadas de decisão na área, bem como, produzir conhecimento e conteúdo, oferecendo informações que agreguem e fomentem discussões com pesquisas já realizadas e estudos futuros sobre a temática. Assim, buscou-se fortalecer o arcabouço acadêmico nas linhas de pesquisa

¹ Significado de implementar: vtd 1 Pôr em execução; fazer o implemento de; efetuar, executar, fazer: O governo deve implementar a reforma da educação. 2 Prover ou suprir de implemento(s): O novo diretor implementou o laboratório de ciências. 3 INFORM Elaborar (programa ou conjunto de programas); implantar (MICHAELIS, 2015).

relacionadas à gestão de desempenho no serviço público, contribuindo para a reflexões acerca das possibilidades e do impacto de tais práticas.

QUESTÃO BÁSICA DE PESQUISA

Segundo Yin (2001) definir as questões de pesquisa é o passo mais importante a ser considerado em um estudo dessa natureza. Sendo assim, buscando compreender a experiência de gestão do desempenho no TCE-RS na visão de seus servidores, questiona-se:

“De que maneira se deu a experiência do TCE-RS na construção das atuais políticas e práticas de gestão do desempenho e qual seu legado para a Instituição?”

OBJETIVOS DA PESQUISA

Objetivo geral:

- Analisar a trajetória de implementação do atual Programa de Avaliação de Desempenho do TCE-RS e seus principais desdobramentos, entre os anos de 2006 e 2016.

Objetivos específicos:

- a. Identificar os elementos contextuais, teóricos, legais e humanos que favoreceram a proposição, implementação e manutenção do PROADES;
- b. Identificar percepções dos servidores acerca do período anterior e posterior à implementação do atual Programa de Avaliação de Desempenho;
- c. Identificar eventuais distanciamentos ao longo da trajetória Institucional entre o projeto ideado e o Programa efetivamente implementado;

- d. Verificar a possível existência de políticas e práticas de gestão de desempenho presentes ao longo da existência da Instituição, relacionando-as com o atual Programa de Avaliação de Desempenho.

JUSTIFICATIVA

Se por um lado não é tão difícil encontrar exemplos de ações voltadas à gestão do desempenho funcional no ambiente público brasileiro, tais iniciativas, não raras vezes, apresentam carência de estudos e maior profundidade na consideração dos elementos internos quando de sua implementação (BARBOSA, 1996; BARROS, 2003; ORMOND e LÖFFER, 1999). Tal ausência não atinge apenas as etapas iniciais; os próprios defensores da gestão do desempenho, quando da implementação das mudanças almejadas, por vezes não colocam em prática os princípios defendidos, dificultando a análise dos impactos, no que deveria ser o acompanhamento do desempenho das próprias ações de implementação da gestão do desempenho (POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

Em função de o PROADES ser um programa relativamente recente, ainda foi possível encontrar no quadro funcional da Instituição servidores que vivenciaram o momento anterior à sua existência, passando pela implementação, e, no momento deste estudo, possuidores de uma bagagem de diversas avaliações já experienciadas, oferecendo suporte testemunhal às observações recolhidas.

Para estes fins, pode-se considerar que uma pesquisa acerca da implementação de um novo programa, quando realizada durante as etapas iniciais, carece da comprovação de sua operacionalização e dos resultados práticos; quando realizada ainda muito próxima da mudança efetivada, pode não ser capaz de mensurar a evolução e o amadurecimento das práticas, sendo influenciada por possíveis distorções do impacto inicial. Quando, porém, é realizada passado demasiado tempo após a implementação, pode já não encontrar elementos fundamentais para um registro completo, principalmente os indivíduos participantes, impossibilitando o contato testemunhal.

Considera-se, então, que a convergência de fatores benéficos à concretização deste estudo seria reduzida na medida em que os servidores presentes à época da implementação deixassem, pelos mais diversos motivos, os quadros da Instituição. Neste sentido, a pesquisa

foi realizada em um momento temporal propício à obtenção de um consistente acesso às informações e registros. No início deste trabalho, em meados de 2016, o TCE-RS ainda possuía cerca de 45% dos servidores² com mais de 15 anos de trabalho, o que garantiria uma vivência consistente no período pré e pós implementação do PROADES em 2006. A percepção acerca da importância do momento histórico para a realização da pesquisa se mostrou oportuna.

O contexto brasileiro atual de projetos de reformas na legislação de diversas áreas, em especial da previdência, associado ao elevado número de servidores em condições ou próximo de implementar condições de aposentadoria foi percebido e, inclusive, algumas entrevistas tiveram que ser realizadas com servidores recém aposentados ou em vias de aposentadoria

Outro fato positivo foi o pesquisador desempenhar, durante este estudo, um cargo de coordenação justamente na área de gestão de pessoas responsável pelo gerenciamento dos programas de desempenho funcional, o que propiciou uma oportunidade privilegiada de acesso a materiais e servidores que participaram da construção de tais iniciativas à época.

O registro dos caminhos percorridos pelo TCE-RS, associado aos impactos, aprendizados e manifestações do corpo funcional podem contribuir tanto para um melhor embasamento das ações futuras do órgão, quanto para a comparação com outras experiências similares, gerando conhecimento, potencial de reflexão e aprendizado acerca de tal campo de estudo, inclusive para o pesquisador.

Considerando que há uma atenção constitucional sobre a gestão do desempenho dos servidores que, embora ainda não devidamente regulamentada, em o sendo, poderá dar grande valia ao registro da experiência dos órgãos pioneiros, identificando trajetórias, percepção de acertos e oportunidades de melhoria, qualificando as iniciativas futuras. A referida ausência de definição normativa das políticas e práticas da gestão de desempenho, propiciou, por outro lado, o desenvolvimento de ações autênticas em cada Instituição. Tais registros poderão favorecer o estudo e reflexão sobre as diferentes experiências, na medida em que mais estudos forem consolidados e publicados.

Confirmando a relevância e a oportunidade do tema, durante a realização deste estudo, foi apresentado no Senado Federal o Projeto de Lei N° 116/2017 que busca regulamentar a avaliação periódica dos servidores públicos e a perda do cargo por insuficiência

² Conforme página de “Indicadores Funcionais” no *web site* do TCE-RS, consultado em maio de 2016.

de desempenho. Este movimento torna ainda mais importante a reflexão sobre o que se espera da gestão do desempenho dos servidores no serviço público.

Para além das oportunidades circunstanciais da Instituição e da situação profissional do pesquisador, a pequena quantidade de teses e dissertações encontrada no repositório digital da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – LUME, que associem gestão de desempenho funcional e serviço público fortalece a relevância desta pesquisa, principalmente por ser realizada em uma instituição pública de ensino³.

Conforme será apresentado no capítulo referente à revisão de literatura, boa parte dos resultados relativos à gestão do desempenho no serviço público é referente ao desempenho institucional, avaliando os órgãos e não a gestão do desempenho dos seus servidores. Foi também observado que as ocorrências se deram geralmente em Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Universidades, com poucos casos de órgãos públicos de natureza análoga ao TCE-RS. Considerando a autonomia relativa dos Tribunais de Contas e a inexistência de obrigação legal ou de ambiente competitivo para implementação de um Programa de Desempenho no ano de 2006, o interesse e a força motriz para tal evolução e quebra de paradigmas não se deu por imposição externa, o que torna ainda mais válido o estudo desta experiência do TCE-RS.

Quanto ao tipo de estudo, a grande maioria é formada por artigos ou trabalhos de conclusão de curso, contando com um número restrito de teses e dissertações. Pela própria natureza e limitações daqueles formatos de apresentação majoritariamente encontrados, tornou-se mais relevante a realização de um estudo aprofundado sobre a existência de programa de avaliação de desempenho concreto que se perpetua há mais de uma década.

No capítulo seguinte, Revisão da Literatura, será apresentado o referencial teórico, onde serão trazidas proposições conceituais acerca da intersecção entre o ambiente público brasileiro e a gestão do desempenho de seus servidores, apresentando elementos correlatos à esta prática em uma perspectiva histórica e o levantamento dos estudos existentes sobre o tema em questão. No capítulo “Procedimentos Metodológicos” serão abordados os métodos e procedimentos de pesquisa adotados. O capítulo “Apresentação e Análise dos Dados” apresentará o TCE-RS, organização que serviu de referência ao estudo de caso desta pesquisa, através de seu contexto, estrutura organizacional, histórico e trajetória quanto ao PROADES,

³ Na consulta realizada em 27/05/2016, menos de dez resultados foram apresentados consultando os termos “desempenho público/pública” nos campos título ou assunto. Destes, boa parte tangenciava a proposta de gestão do desempenho de servidores públicos.

desde sua concepção até o ano de 2016, mesclando elementos documentais com as manifestações dos servidores entrevistados que fizeram parte desta história. O último capítulo apresentará as conclusões acerca da realização desta Dissertação, expondo limitações do estudo e sugestões para futuras pesquisas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo é apresentada a revisão da literatura que embasa esta Dissertação, iniciando pelas considerações acerca das transformações recentes da administração pública brasileira, seu contexto e particularidades, focando no impacto recente do gerencialismo e da “nova gestão pública” na reintrodução de algumas perspectivas acerca da eficiência e do controle do desempenho. Na segunda seção, serão abordados os conceitos comumente presentes nas temáticas relacionadas à gestão do desempenho, em especial, no serviço público. Por fim, será apresentada a revisão destas temáticas em bases de artigos, encontros e publicações.

2.1 TRANSFORMAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Segundo Bergue (2011), as transformações na administração pública brasileira se desenvolvem em processo contínuo, mas se acentuam em ciclos. Dentre as transformações, segundo o autor (2011), três paradigmas se destacam: os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial.

No modelo de administração patrimonialista é possível perceber um traço marcante na falha da definição dos limites da fronteira entre o público e o privado, destacadamente o patrimônio público e o patrimônio do governante. Aparelho estatal percebido, por vezes, como extensão do poder do agente público. Em um modelo essencialmente patrimonialista, as pessoas – servidores públicos – são consideradas empregadas do administrador e não da instituição, com tendência ao nepotismo, conivências e desvios (BERGUE, 2011; PEREIRA, 1995; 1996; TEIXEIRA; BASSOTTI; SANTOS, 2014).

O modelo de administração burocrática, associado ao tipo ideal descrito por Max Weber, favorece uma organização mecanicista e formal, ao estilo da doutrina taylorista-fordista, baseado em padronização, controle, formalização de procedimentos, divisão e especialização na busca de eficiência (BERGUE, 2011; PEREIRA, 1995; 1996; TEIXEIRA; BASSOTTI; SANTOS, 2014). Não por acaso, Bergue (2011) destaca a controversa inclusão da “eficiência”

– ao invés da “qualidade” - junto aos demais princípios constitucionais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade), por determinação da Emenda Constitucional Nº 19, de 1998. Já o traço central na diferenciação do movimento gerencial frente ao modelo burocrático é a acentuada ênfase nos resultados (BERGUE, 2011).

No setor público esse fenômeno de apropriação de tecnologias gerenciais, inclusive e com destaque para aquelas concebidas originariamente no campo do setor privado (empresas), é crescente e precisa ser compreendido no contexto do complexo movimento de reforma do Estado. O Estado assiste a um novo estágio do contínuo processo de redefinição de suas formas e fronteiras de atuação. No cenário atual, os diversos setores da sociedade têm passado a exigir do Poder Público, em suas dimensões local, regional, nacional e supranacional, com crescente intensidade, inserções mais eficientes, eficazes e efetivas (BERGUE, 2011, p. 230)

Conforme o PDRAE, a eficiência está relacionada à necessidade de redução de custos e ao aumento da qualidade dos serviços em prol do cidadão, desenvolvendo a cultura gerencial. Segundo este documento, tal estratégia se volta para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados (BRASIL, 1995).

Na busca destes objetivos, a reforma da administração pública seria executada em três dimensões: (1) dimensão institucional-legal, através da qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições; (2) dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e (3) dimensão-gestão, em busca de uma perspectiva gerencial de eficiência, efetividade, com maior controle e qualidade (PEREIRA, 1996).

Shepherd e Valencia (1996) definem o modelo gerencial como aquele que promete substanciais ganhos na eficiência e transparência (e, por consequência, na *accountability*) da administração pública, imitando os métodos gerenciais do setor privado. Para os autores (1996), através da substituição de relacionamentos hierárquicos por relacionamentos contratuais, este modelo garante uma transparência e uma responsabilidade maiores. Trata-se de uma redução dos controles de “entrada”, mas sem eliminá-los, tornando-os menos específicos, alterando-os de *ex-ante* para *ex-post*.

Ainda que seja possível a distinção teórica da sucessão destes três grandes marcos históricos (patrimonialista, burocrático e gerencial), a realidade, por vezes, pode apresentá-los coexistindo no ambiente público brasileiro e no comportamento de seus agentes (BERGUE,

2011). O próprio PDRAE define o novo conceito como um avanço, mas não um rompimento absoluto com o modelo burocrático, do qual flexibiliza alguns princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático, tendo como diferença fundamental a forma de controle, que deixa o viés processual para se concentrar nos resultados, mantendo a rigorosa profissionalização da administração pública como um princípio fundamental (BRASIL, 1995).

Nesta revisão, foi dada maior atenção ao desdobramento dos conceitos oriundos do modelo gerencialista, pois, além de ser o mais recente e relacionado ao tema do desempenho, ainda possui uma série de elementos presentes no contexto público brasileiro e, por conseguinte, na Instituição e no Programa escolhido para este estudo de caso.

2.1.1 A Nova Gestão Pública - NGP

Reformar o Estado é uma tarefa imensa, que ultrapassa de muito as possibilidades do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. É uma tarefa de todo o governo, em seus três níveis. Mais do que isto, é uma tarefa de toda a nação brasileira. Reformar o Estado significa superar de vez a crise fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública que lhe permita estabilizar solidamente os preços e financiar os investimentos. Significa completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas voltadas para o mercado e para a justiça social. Reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade. Em qualquer das três hipóteses reformar o Estado significa dar uma resposta positiva ao problema fundamental do último quartel deste século: a crise do Estado. (BRASIL, 1995, p. 4)⁴

Ideias como as apresentadas no discurso acima, mesmo passadas mais de duas décadas, não raras vezes são encontradas em manifestações atuais, principalmente no campo político. Tais conceitos estão associados ao que ficou conhecido no Brasil como a Nova Gestão Pública (NGP), ou Nova Gerência Pública, advindo do termo *New Public Management (NPM)*,

⁴ Conferência “A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira”, realizada em 1995, por Luiz Carlos Bresser Pereira, nos seminários patrocinados pela Presidência da República nos quais os ministros explicaram aos parlamentares dos partidos aliados as emendas constitucionais que pretendiam enviar ao Congresso (BRASIL, 1995).

utilizado na Língua Inglesa (BERGUE, 2011; ORMOND; LÖFFER, 1999, BARBOSA, 1996, MOTTA, 2013).

Estes ideais, muito difundidos nos períodos de crise das décadas de 80 e 90, buscavam, entre outros objetivos, reduzir os custos da máquina pública, melhorar os padrões do atendimento e dos serviços prestados e alterar os padrões de responsabilidade das diferentes instâncias e órgãos (POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

Ormond e Löffler (1999) citam alguns traços-chave das reformas da gerência pública, baseados em documento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, com destaque para os elementos mais alinhados à proposta deste estudo:

- devolver autoridade, outorgar flexibilidade;
- **garantir o desempenho, o controle e a responsabilidade;**
- desenvolver a competência e a escolha;
- fornecer serviços adequados e agradáveis aos cidadãos;
- **melhorar a gestão dos recursos humanos;**
- explorar a tecnologia da informação;
- melhorar a qualidade da regulamentação;
- fortalecer as funções de governo no centro (ORMOND; LÖFFER, 1999, p.70, grifo nosso).

Para Ormond e Löffler (1999), apesar de se tratar de um fenômeno internacional, as ideias da NGP afetaram os países de forma bastante diferenciada, muito em função de como se encontrava o ambiente local, pois podem ser considerados diferentes os pontos de partida.

Por certo esse fenômeno adaptativo, verificado em escala mundial, tem apresentado distintos formatos, que variam, essencialmente, segundo aspectos históricos, culturais, econômicos e valores sociopolíticos que particularizam cada realidade como nação. Essas diferenças, no entanto, dispostas em torno de um núcleo comum de valores, não comprometem a posição da eficiência, da eficácia e da efetividade como pontos essenciais da convergência da ação estatal. Nesses termos, não se trata de impor oposição ou apoio ao movimento transformador, simplesmente, mas de compreender suas diretrizes e os estágios de consecução com vistas a contribuir para a melhor linha de deslinde (BERGUE, 2011, p. 238).

Mesmo considerando o risco evidente na comparação entre nações, em especial a complexidade, a dificuldade em precisar o *status quo ante*, e os níveis variados de sucesso, Ormond e Löffler (1999) apresentam algumas observações acerca da implementação das ideias da NGP pelo mundo.

Em vista da multiplicidade entre as abordagens e a intensidade das reformas, é possível considerar quatro possíveis agrupamentos de países para ilustração. Entre os mais ativos e intensos que lideraram a “revolução” estariam Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido. Em um segundo grupo de “modernizadores” menos radicais se encontram França, países nórdicos, Países Baixos e Canadá. Já Alemanha e Japão são considerados ainda mais cautelosos, classificados no terceiro grupo. Um quarto grupo, por sua vez, é formado pelos países em desenvolvimento e da Europa Central e Oriental, com níveis variados de sucesso, em reformas muitas vezes incentivadas por organizações internacionais (ORMOND; LÖFFER, 1999).

De sua extensa pesquisa, Ormond e Löffler (1999) defendem cautela quanto à análise dos dados, tanto de sucesso quanto de insucesso, frente à complexa gama de assuntos políticos, sociais, históricos, econômicos, internos e contextos externos que podem interferir fortemente em qualquer política pública, como por exemplo uma crise econômica ou um ciclo global de crescimento, distorcendo a relação de sucesso. Também foi verificado que a implementação de um mesmo conceito ou estrutura pode apresentar resultados opostos, em diferentes países.

Primeiro, é quase certo que exista um viés na tarefa de relatar: os sucessos são celebrados e os fracassos são maquiados ou simplesmente omitidos. Não é comum que políticos e servidores públicos participem de conferências para contar como suas reformas fracassaram. Em segundo lugar, o que o processamento da informação frequentemente não mostra é quando algumas partes (ocultas) do sistema pagaram o preço da melhoria de outras partes do mesmo; por exemplo, se a meta de processar x% das solicitações de benefício dentro de um determinado período de tempo é atingida, mas aqueles poucos casos mais complexos pagam o preço de esperar mais tempo do que antes (POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 16).

A consideração inadequada da dimensão humana nestas reformas públicas também é citada como uma das razões clássicas do insucesso, no sentido da “[...] falta de informação às pessoas sobre a direção da mudança, a fim de que elas pudessem contribuir com o processo e apoiá-lo adequadamente, quando as críticas aumentaram [...]” (ORMOND; LÖFFER, 1999, p. 87-88). Outro fato relevante sobre este levantamento foi que, mesmo em se tratando de ações em defesa de melhores desempenho, mensuração e transparência, alguns implementadores foram omissos para com muitas informações e registros que permitiriam uma análise confiável do desempenho das ações e resultados. (POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

Talvez o fato mais marcante a respeito da NPM, na prática, tenha sido o amadorismo dos seus proponentes no seu próprio campo de desempenho. Em teoria, a NPM está totalmente ligada à melhoria do desempenho — fazer os governos mais conscientes em relação a custos, eficientes, eficazes, compreensivos, voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes. Na prática, porém, os passos dados para verificar se realmente houve melhoria no desempenho foram quase sempre “muito pequenos, muito atrasados” e muito tímidos em termos de independência.

Há aqui uma falta de reflexividade — os reformistas pregam a orientação por desempenho, mas poucas vezes aplicaram a exigência a si próprios. (POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 24)

É na esteira desta influência internacional que se disseminaram no Brasil os ideais desta “Nova Gestão Pública”. Ideais que de pronto foram questionados e criticados por, além de não aparentarem ser realmente “novos”, trazerem conceitos da iniciativa privada muitas vezes vistos como “importados” e de difícil implementação na realidade pública encontrada no país (ORMOND; LÖFFER, 1999, BARBOSA, 1996, MOTTA, 2013).

Ormond e Löffler (1999) referem que os defensores foram acusados de vender “vinho velho em garrafas novas”. Barbosa (1996) vai além, questionando o tom de excepcionalidade e novidade associado, em especial na gestão de pessoas do serviço público, como se o Brasil fosse um caso especial e a adoção da meritocracia nos colocasse no primeiro mundo.

Neste sentido, Barbosa (1996) é bastante dura quanto às ações da reforma gerencialista focadas, principalmente, na organização teórico-legal da gestão pública, desconsiderando o contexto histórico e social subjacente:

[o que hoje aparece atrelado à reforma do Estado] poderá atingir os resultados almejados? Ou melhor, será que desta vez vamos? Não acredito.

Por que não acredito? Porque estaremos, mais uma vez, tentando resolver por decreto, ou seja, por mecanismos jurídicos e formais, uma problemática que não pode ser resolvida dessa maneira. A questão não é a existência de um sistema de meritocracia no serviço público brasileiro, mas sim a sua legitimidade na prática social. Ou melhor, a transformação deste sistema meritocrático existente no plano formal e no plano do discurso, em uma prática social meritocrática (BARBOSA, 1996, p.59).

Barbosa (1996) lembra, ainda, que a Constituição Brasileira, de 25 de março de 1824, já delineava claramente os fundamentos de uma meritocracia no então Império do Brasil, pois, o Artigo N° 179, item XIV, definia que “Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja por **seus talentos ou virtudes.**” (BRASIL, 1824, art. 179, grifo nosso).

Por sua vez, a Lei de 4 de outubro de 1831⁵, que “Dá organização ao Thesouro Publico Nacional e ás Thesourarias das Provincias”, já apresentava elementos bastante claros quanto à gestão de pessoas no serviço público, desempenho e merecimento:

Art. 96. Não se admittirá d'ora em diante para o serviço da Fazenda pessoa alguma, **senão por concurso**, em que se verifique, que o pretendente tem **os principios de grammatica da lingua nacional, e da escripturação por partidas dobradas, e calculo mercantil, unindo a isto boa letra, boa conducta moral, e idade de vinte e um annos para cima**. Os casados, emigualdade de circumstancias serão preferidos aos solteiros. [...]

Art. 97. A **antiguidade**, no caso de igualdade de **merecimento, e aptidão profissional**, regulará o accesso dos Officiaes de Fazenda, para serem **promovi dos** do emprego de **menor ordenado para o de maior**; no caso porém de **desigualdade de aptidão** será preferido **o mais apto**. [...]

Art. 98. As commissões não prejudicam o direito de antiguidade, ou merecimento. [...]

Art. 105. A Camara dos Deputados na Côrte e Provincia do Rio de Janeiro, nomeará todos os annos **uma, ou mais commissões** de seus membros, para á vista dos livros, linhas, folhas, e mais documentos originaes de receita e despeza, de todas as Repartições, **informarem, sobre sua legalidade, e tudo o mais que convier** (BRASIL, 1831, arts. 96-105, grifo nosso)

Ao longo dos anos, elementos relacionados à gestão, desempenho, controle e eficiência, e também subjacentes a conceitos do que viria a ser a NGP, podem ser encontrados no ordenamento jurídico brasileiro, explicitados nas competências do Conselho Federal do Serviço Público Civil - CFSPC, conforme a Lei Nº 284, de 28 de Outubro de 1936.

Art. 10. Compete ao C.F.S.P.C.:

- a) **estudar a organização dos serviços publicos** e propor ao Governo qualquer medida necessaria ao seu **aperfeiçoamento**;
- f) opinar nos processos de **destituição de funcçionarios** de seus cargos por falta de idoneidade moral para exercel-os;
- h) opinar sobre propostas, normas e **planos de racionalização de serviços publicos** elaborados pelas **Commissões de Efficiencia**;
- j) apresentar, annualmente, ao Presidente da Republica, **relatorio** de seus trabalhos, contendo **dados pormenorizados sobre o funcionalismo e os serviços publicos** federaes;
- l) propor ao Presidente da Republica, para ser levado ao conhecimento do Poder Legislativo, **a reducção dos quadros dos funcçionarios publicos**, collocando-os **dentro das estrictas necessidades do serviço** (BRASIL, 1936, grifo nosso).

⁵ Descrição original: “Carta de Lei, pela qual Vossa Magestade Imperial Manda executar o Decreto da Assembléa Geral, que Houve por bem Sanccionar, que extingue o actual Thesouro Nacional, Conselho da Fazenda, e Juntas das Provincias, creando o Tribunal do Thesouro Publico Nacional, e Thesourarias nas ditas Provincias, na fórmula acima declarada.” (BRASIL, 1931)

Neste sentido, Bergue (2011) destaca que a partir da década de 1930, o serviço público brasileiro passou por mudanças significativas através do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP⁶, instituído com a finalidade de promover a eficiência do aparelho do Estado, ainda fortemente influenciado pelos valores clássicos do taylorismo e fayolismo. Fazendo um paralelo, as revisões anuais de desempenho se tornaram obrigatórias para o Governo Federal Norte-americano em 1842, após aprovação de lei no Congresso (BOHLANDER; SNELL; SHERMAN, 2003).

Já em 1967, um significativo esforço de reforma para superação da rigidez burocrática foi intentado através do Decreto-Lei 200/1967 e, mesmo frente as suas limitações, este pode ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil, através da expansão da administração indireta, em uma tentativa de "flexibilizar a administração" (BRASIL, 2005).

Sem a intenção do julgamento de mérito ou desconsideração a qualquer vertente de pensamento sobre a matéria, buscou-se na condução deste estudo compartilhar dos ideais de que é possível construir um serviço público mais eficiente, transparente e justo, a partir da construção de modelos de gestão de desempenho funcional efetivos e alinhados ao contexto e à cultura locais, a fim de não se cometer o erro da importação de ferramentas externas sem reflexão, diálogo ou adequação, nem, tampouco, ser conivente com práticas personalistas ou corporativistas que tanto macularam, e ainda maculam, a imagem da gestão pública brasileira (BARBOSA, 1996; BARROS, 2003; BERGUE, 2011; COSTA, 2010).

Comunidades e organizações menores no Brasil tendem a buscar soluções, categorias e “milagres” estrangeiros das chamadas “melhores e maiores”, transplantando conceitos sem maior adaptação ou resistência, em detrimento da realidade ou especificidade do *local*; como se fosse um sinal de modernidade, como se tais referências não fossem tão “estrangeiras” quanto aquelas vindas de outros países; como se esse comportamento passivo e não resistente de transplante do estrangeiro não fosse recorrente, desnecessário e inapropriado desde a chegada do português a este país. No domínio governamental, é frequente a procura de soluções em modelos de gestão e influências privados, novamente, “estrangeiros” a seu mundo (CALDAS, 1997, p. 76).

Bergue (2011) argumenta que se fazem necessárias transformações na administração pública que fortaleçam a orientação para resultados, tendo em vista que, em

⁶ Uma visão mais ampla sobre a criação e extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado encontra-se no Anexo A.

certos períodos, a organização se dava sob a perspectiva de ambiente fechado, não raras vezes orientado prioritariamente para a satisfação de necessidades internas da própria estrutura estatal.

[...] os conceitos de produtividade e eficiência, tais como definidos para a iniciativa privada, não podem ser simplesmente aplicados à gestão pública, haja vista os diferentes objetivos dos dois setores e do uso intensivo de mão de obra no setor público, caracterizado pelo oferecimento de serviços ao cidadão. **No entanto, desperdícios, retrabalho, processos ineficientes e mau atendimento são intoleráveis em qualquer tipo de instituição, com ou sem fins sociais.** (COSTA, 2010, p. 170, grifo nosso)

Se algumas das ideias atreladas à NGP não são novas – e não precisariam necessariamente sê-lo –, trazem consigo a oportunidade de reflexão sobre a importância da definição de objetivos, transparência, mensuração e apresentação dos resultados no ambiente público. Frente à proposta de Dissertação consignada, não foi objeto deste estudo o julgamento ideológico ou político dos possíveis vieses encontrados em determinadas ações supostamente alinhadas à NGP e à gestão do desempenho na história política brasileira.

Findo este breve resgate histórico e conceitual, cabe trazer ao debate algumas limitações legais existentes no ordenamento jurídico brasileiro para a efetivação de uma visão mais concreta do contexto da gestão do desempenho dos servidores públicos.

Na esteira das mudanças políticas e de gestão pública ocorridas no Brasil na década de 90, a Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de junho de 1998, trouxe novas perspectivas quanto à importância da avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos, indicando, inclusive, a perda do cargo nos casos de desempenho insuficiente.

Art. 6º O art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

[...]

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

[...]

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade."

[...]

Art. 32. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão **critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público** estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado. (BRASIL, 1998, art. 6º, grifo nosso)

Porém, ao condicionar tal possibilidade à criação de nova lei complementar – ainda não editada – traz insegurança na uniformização e aplicação de tais efeitos por quase duas décadas. Uma tentativa para edição de tal Lei Complementar consta no Projeto de N° 248/1998⁷ que tramita desde então no Congresso Nacional e teve sua movimentação mais recente em 28/09/2011, na apresentação do Requerimento N° 3344/2011, em uma tentativa de inclusão na “ordem do dia”.

Durante o período de conclusão desta Dissertação, e, confirmando a oportunidade e a relevância do tema e de sua discussão no serviço público, surge uma nova proposição legal. Depois de diversos anos sem movimentos relevantes acerca do tema, em 19/04/2017 ocorre a leitura do Projeto de Lei N° 116/2017 do Senado que busca regulamentar o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, dispondo sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor estável.

Ainda que a ausência de regulamentação superior não impeça os órgãos públicos de desenvolverem ações de gestão de desempenho, a falta deste alicerce legal enfraquece tais iniciativas, impedindo que as instituições vinculem diretamente e com critérios pré-definidos a insuficiência de desempenho à perda do cargo público, nos termos propostos na Constituição Federal vigente.

Considerando a relativa independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como nas esferas federal, estadual e municipal, é possível encontrar diversos graus de maturidade, práticas e vertentes. No caso do Poder Executivo Federal, três normativas se destacam: a Lei Ordinária N° 11.784/2008 e o Decreto Federal N° 7.133/2010 que tratam de carreiras e desempenho, além do Decreto N° 5.707/2006, que trata da Gestão por Competências.

Sem uma definição de âmbito nacional mais clara, integradora e homogênea sobre a gestão de desempenho dos servidores, os diversos órgãos têm desenvolvido (ou não) suas próprias políticas e práticas de acordo com o interesse e capacidade de implementação dos envolvidos.

⁷ Conforme Anexo B

2.2 GESTÃO DO DESEMPENHO, MERITOCRACIA E GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

“Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, não há sucesso no que não se gerencia.” (William Edwards Deming)

Para além das diversas tentativas de implementação de mudanças na gestão de pessoas do serviço público brasileiro, desde os tempos do Império aos conceitos gerencialistas da NGP, faz-se importante revisar outros conceitos sobre competências, meritocracia, avaliação e gestão do desempenho no ambiente laboral. As definições dos dicionários Aurélio (2010) e Michaelis (2015) podem ser úteis para o início desta discussão:

Quadro 1 - Definições da palavra “desempenho” em dicionários

<p>1 Ato ou efeito de desempenhar(-se); desempenhamento.</p> <p>2 Conjunto de características que permitem determinar o grau de eficiência e as possibilidades de operação de determinado veículo, motor, máquina etc.:</p> <p>4 Modo de executar uma tarefa que terá, posteriormente, seu grau de eficiência submetido a análise e apreciação</p> <p>5 FIG Cumprimento de obrigação ou promessa.</p> <p>7 LING Manifestação da capacidade linguística na fala e na escrita reais; performance.</p>	<p>1. Ato ou efeito de desempenhar(-se).</p> <p>2. Execução de um trabalho, atividade, empreendimento, etc., que exige competência e/ou eficiência</p> <p>3. Conjunto de características ou de possibilidades de atuação de máquina, motor ou veículo (terrestre, aéreo ou marítimo), tais como velocidade, capacidade de carga, agilidade, autonomia de movimentos, rendimento, etc.</p> <p>4. Atuação, comportamento</p> <p>5. E. Ling. O uso da língua. [Cf., nesta acepç., competência (4).]</p> <p>6. Teatr. V. interpretação (3). [V. performance.]</p>
---	---

Fonte: Sistematizado pelo autor, com base em Aurélio (2010) e Michaelis (2015).

A consulta aos dicionários verificada no Quadro 1 traz definições bastante similares, reforçando a relação entre execução de tarefas, manifestação de capacidades e comportamento, submetidos a um grau de medição e monitoramento de eficiência. Já no ambiente jurídico, empenho tem origem na palavra latina *pignus*, podendo significar penhor, hipoteca, caução, garantia de pagamento, empenho, compromisso e vinculação (REZENDE, 2013).

Apesar de Rodrigues (2016) complementar que mesmo dispondo do substantivo “desempenho” na Língua Portuguesa desde o início do século XVIII, ocorreu a “importação” da palavra “performance” da Língua Inglesa, avançando para certos contextos, principalmente, o de manifestações artísticas. Porém, na pesquisa realizada, em especial no serviço público,

não foi verificada tendência do uso da palavra *performance* em substituição à palavra *desempenho*.

Já as palavras *meritocracia* e *mérito*, também comumente encontradas na literatura relacionada ao tema deste estudo, são substantivos derivados do verbo *merecer*, estando associadas à “Forma de administração cujos cargos são conquistados segundo o merecimento, em que há o predomínio do conhecimento e da competência”; “Indicação de promoção por mérito pessoal”, “Condição que torna alguém digno de prêmio ou castigo”; “Reconhecimento que torna uma pessoa digna de apreço” e “Qualidade de quem faz jus a uma deferência; mérito” (MICHAELIS, 2015). Tais definições são bastante alinhadas aos significados de outro dicionário brasileiro:

1. Qualidade que torna alguém digno de prêmio, estima, apreço, ou de castigo, desprezo, etc.
2. Valor, importância
3. Superioridade, excelência
4. Capacidade, habilitação, inteligência, talento, aptidão (AURÉLIO, 2010).

Segundo Barbosa (1996), ainda que a complexidade do tema possa não estar sendo devidamente explicitada nos discursos políticos e na teoria de administração, é importante destacar que “*meritocracia* e *avaliação de desempenho* são temas extremamente polêmicos, não só no Brasil como em outros países, além de serem questões controversas para a teoria de administração moderna”, seja no ambiente público ou privado (BARBOSA, 1996, p.60).

Não há, provavelmente, campo que ofereça conflito mais agudo entre a teoria e a prática do que o que diz respeito à apuração do merecimento. A teoria diz que seria excelente apurar o merecimento dos empregados de acordo com o seu valor e desempenho das funções. Com isso concorda a administração, assim como os empregados. Mal, porém, se tenta pôr a idéia em execução, é ela bloqueada ou a sua eficácia é reduzida por obstáculos quase insuperáveis (PFIFFNER, 1938, *apud* BARBOSA 1996, p. 61 e 62).

Não há consenso sobre o momento exato da introdução dos conceitos associados à mensuração do desempenho individual dentro das organizações, já que eles podem ter tomado diversas formas ao longo do desenvolvimento das sociedades e das iniciativas humanas. Conforme Bergamini e Beraldo (1988) existem notícias de que “[...] nos anos 221-265 d.C. a dinastia WEI instituiu a figura do “julgador imperial”, cujo papel era avaliar a atuação da família imperial, levar o produto do seu julgamento ao imperador, que, por sua vez, o utilizava

para tomar decisões relativas à família e a seu império” (BERGAMINI; BERALDO, 1988, p. 36). Os autores complementam que, alguns anos mais tarde, Santo Inácio de Loyola também definiu procedimentos para avaliar os integrantes da Companhia de Jesus (BERGAMINI; BERALDO, 1988).

Já quanto aos modelos e conceitos mais próximos dos atualmente utilizados, pode-se dizer que com o desenvolvimento das grandes indústrias, da competição, da racionalização do trabalho e à atenção aos tempos e movimentos foram desenvolvidas práticas de controle do trabalho e do trabalhador, ainda muito voltados para a produção fabril e à disciplina. Com o passar dos anos e da evolução das relações de trabalho, uma maior atenção ao indivíduo foi se desenvolvendo dentro das organizações, aprimorando as ações relacionadas ao desempenho. Foram incorporados conceitos de diversas origens, entre outros, da psicologia e das ciências sociais, além de perspectivas acerca da motivação humana e seu desenvolvimento (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; GUIMARÃES, NADER; RAMAGEM, 1998; ORSI; SILVA, 2014).

Tal evolução trouxe uma maior complexidade e perspectiva integrativa às práticas de gestão do desempenho, tendo impacto nas estruturas hierárquicas e horizontais das instituições. São então envolvidos tanto a alta administração e os aspectos estratégicos, quanto a inter-relação entre os próprios indivíduos avaliados, passando por práticas “de cima para baixo”, até conceitos de autoavaliação e avaliação 360º, onde o avaliado e seus pares estão diretamente envolvidos (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; GIL 2009). Porém, independentemente da abordagem ou do método de avaliação, Nassif (2008) defende um princípio geral que abarque: avaliar o desempenho dos funcionários, verificar se o desempenho condiz com as exigências do cargo; verificar se o trabalho está alinhado aos objetivos e metas estipulados e; comparar resultados.

Conforme os conceitos e práticas tradicionais acerca do desempenho vão se tornando mais complexos e integrados, se faz necessário um importante esclarecimento acerca de certos usos e adoção de termos e definições ao longo na literatura da área. Verificam-se manifestações explícitas quanto à diferenciação da abrangência dos conceitos “avaliação de desempenho” e “gestão do desempenho”, de forma a não os tratar como sinônimos. Para Nassif (2008), “avaliação” se relaciona ao ato de verificação de conformidade entre os objetivos planejados e o desempenho avaliado, enquanto, “gestão” engloba “[...] um conjunto de ações para alinhar, por um lado, as expectativas das pessoas em relação à empresa e, por outro, o

atendimento das necessidades da empresa por meio do desempenho das pessoas” (NASSIF, 2008, p. 320), valorizando o potencial humano e levando em consideração suas expectativas, talentos, além de reconhecer o comprometimento das pessoas com o negócio.

Desta forma, é possível considerar a gestão de desempenho como uma perspectiva gerencial capaz de integrar os diversos níveis organizacionais, desde o estratégico ao individual, promovendo a melhoria da performance da organização como um todo, através dos indivíduos e das equipes, utilizando subsídios da avaliação em si. (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; DUTRA, 2014, NASSIF, 2008).

Orsi e Silva (2014) reforçam que é importante tratar a gestão de desempenho como um processo de gestão e não um evento de avaliação isolado no tempo, sob o risco de ela ser tida “[...] apenas como um julgamento, enfatizando a relação punição e/ou recompensa e tornando o momento da avaliação uma mera negociação por notas mais altas, mesmo que isso não signifique automaticamente um aumento salarial [...]” (ORSI; SILVA, 2014, p. 221). Para os autores (2014), quando adotada sob a perspectiva de evento em um determinado espaço de tempo, a avaliação tem sua legitimidade enfraquecida, aumentando o risco da barganha de notas e postura avaliativa amena, onde o avaliador procura manter positivo o ambiente relacional, fugindo do tratamento das questões de desempenho.

Nem todos os autores referenciados nesta pesquisa trazem explicitamente tal atenção ao potencial de abrangência dos conceitos “avaliação de desempenho” e “gestão do desempenho” propostos por Nassif (2008). Nas citações diretas ao longo desta Dissertação, naturalmente, serão mantidos os termos originais utilizados pelos autores, porém, levando em consideração os significados subjacentes e a abrangência propostos. Para fins de posicionamento e alinhamento teórico na análise dos resultados, serão utilizados os conceitos e perspectivas de Brandão e Guimarães (2001), Nassif (2008) e Pulakos (2011) quanto ao potencial de abrangência, desenvolvimento e integração institucional estratégica do termo “gestão do desempenho”, frente à “avaliação do desempenho”.

Segundo Gil (2009), no Brasil, a avaliação de desempenho que dispunha de um melhor *status* na década de 1970, começou a sofrer uma espécie de “desencanto” na década de 1980, tanto em função do contexto macro, quanto dos equívocos de implementação e inadequação da metodologia. Para Bohlander, Snell e Sherman (2003) o sucesso de um programa de avaliação de desempenho depende da filosofia que o fundamenta, de suas

conexões com as metas do negócio e das atitudes e habilidades dos responsáveis pela implementação.

Araújo e Garcia (2009) reforçam a importância do “foco no negócio”, não restringindo seu contexto às unidades de trabalho – buscando justiça entre iguais -, mas, sim, pensando na organização como um todo, implicando em identificação, mensuração e administração. Quanto às finalidades, os autores destacam: identificar o valor das pessoas para a organização, desenvolver talentos, fornecer informações essenciais, tornar transparente a relação entre avaliadores e avaliados; e abastecer a organização com avaliações periódicas.

Entre as principais críticas à avaliação de desempenho, estão a definição inadequada de objetivos, o baixo nível de envolvimento da alta administração, o despreparo para administrar pessoas, o baixo nível de preparação das chefias, a exclusão dos empregados do processo de planejamento, a pontualidade (falta de contexto/continuidade) das avaliações, além de falhas no estabelecimento dos parâmetros avaliativos (GIL, 2009).

Para Bergue (2011), faz-se necessária uma reflexão nas organizações contemporâneas, que tem operado em ritmos elevados de produtividade e que têm assumido os regimes de metas como parâmetros rígidos de gestão. Para o autor (2011), as metas devem se constituir, tão somente, em referenciais de gestão, não sendo objetivos a serem alcançados a qualquer custo, notadamente quando o custo em tela é a qualidade satisfatória do bem ou serviço. Para Pulakos (2011), ainda que a gestão de desempenho por resultados possa parecer atraente em um primeiro momento, “[...] um foco exclusivo neles pode, na verdade, ocasionar uma avaliação de desempenho falha porque pouca ou nenhuma consideração é dada ao modo como os funcionários agem para atingir suas metas” (PULAKOS, 2011, p. 42).

Uma coisa é medir a eficiência de máquinas e linhas de produção, que podem ser objetivamente medidas. Outra, é julgar, comparar, avaliar e medir as produções humanas, que possuem características difíceis de serem objetivamente avaliadas. Mesmo assim, durante um longo período e ainda hoje em alguns lugares, desempenho ficou associado só à produtividade, à quantidade de trabalho. A filosofia por trás desse tipo de política de avaliação estava assentada em uma visão de mundo estritamente industrial e empresarial que visava identificar quem trabalhava e quem não trabalhava, melhor dizendo, quem produzia e quem não produzia (BARBOSA, 1996, p. 60-61).

O próprio William Edwards Deming, autor da frase de abertura deste tópico e um dos responsáveis pela visão que se disseminou mundialmente a partir da experiência nippo-americana relacionada à reestruturação, eficiência, controles e gestão da qualidade no Japão

pós-guerra, refere-se ao mau uso das ações de mensuração de desempenho como um dos “pecados” da Administração (BARBOSA, 1996; DEMING, 1990).

Neste sentido, o sistema de desempenho pode tender à gestão pelo medo e pelo castigo, com uma visão de longo prazo prejudicada e sem conscientização, dificultando a manifestação da criatividade pelos empregados. Ao invés disso, o autor prega a substituição dos padrões numéricos por uma liderança voltada à melhoria contínua da qualidade e da produtividade, permitindo que os trabalhadores se orgulhem do seu trabalho (BARBOSA, 1996; DEMING, 1990).

Já Bohlander, Snell e Sherman (2003) argumentam sobre a falta de informação e suporte aos gestores por parte da alta administração, bem como, a posição muitas vezes conflituosa entre o papel de julgamento da avaliação *versus* o papel de ajudar no desenvolvimento dos funcionários, apresentando dez razões principais para falhas nas avaliações de desempenho:

- O gerente não tem informações a respeito da avaliação real do funcionário;
- Os padrões pelos quais o desempenho de um funcionário é avaliado não estão claros;
- O gerente não leva a avaliação a sério;
- O gerente não está preparado para a revisão de avaliação com o funcionário;
- O gerente não é honesto/sincero durante a avaliação;
- O gerente não tem habilidade para fazer a avaliação;
- O funcionário não recebe *feedback* contínuo do desempenho;
- Os recursos fornecidos são insuficientes para recompensar o desempenho;
- A discussão é sobre o desenvolvimento do funcionário ineficiente;
- O gerente usa linguagem obscura/ambígua no processo de desempenho (BOHLANDER, SNELL; SHERMAN, 2003, p. 217).

Gil (2009) também reforça que a validade da avaliação de desempenho esteja amparada pela metodologia adequada; porém, o mais importante para a garantia do sucesso do sistema está relacionado ao preparo do avaliador para tal tarefa, sua capacitação e treinamento. Em uma perspectiva mais ampla, o desempenho individual pode ser visto como resultado da relação das características do trabalhador com outros elementos disponibilizados pelo ambiente organizacional no qual está inserido. Desta forma, Oliveira-Castro, Lima e Veiga (1996) elencam diversos fatores que afetam o desempenho no trabalho, agrupando-os em três níveis de análise: 1) características organizacionais, envolvendo cultura, clima, remuneração, gestão de pessoas, imagem institucional e treinamento e desenvolvimento; 2) ambiente de tarefas, abrangendo materiais, equipamentos, comunicação e relacionamento, características e escopo

do trabalho, clareza de objetivos, adequação de prazos e gerenciamento de desempenho; e 3) características do trabalhador, relacionada à conhecimento, habilidades, atitudes, histórico funcional, motivações e personalidade.

Quanto à organização das etapas de uma adequada gestão do desempenho, Tanure, Evans e Pucik (2007) defendem a definição de três elementos sucessivos: (1) fase de planejamento, para o estabelecimento dos objetivos e do desempenho desejado; (2) avaliação de desempenho, seguida de *feedback* e ação corretiva; (3) ações que relacionem recompensas e desenvolvimento. De forma análoga, Orsi e Silva (2014) destacam que um ciclo de gestão do desempenho deve: (1) Estabelecer expectativas e plano de ação, obtendo comprometimento; (2) Acompanhar e orientar, com *feedback* e verificação de possíveis ajustes; (3) Avaliar os resultados e de que forma foram alcançados, com ações de desenvolvimento e novo comprometimento quanto a melhorias no desempenho.

Já para Bohlander, Snell e Sherman (2003) alguns objetivos podem ser destacados: (1) Oportunizar que avaliados e avaliadores discutam regularmente o desempenho e os padrões de desempenho; (2) Fornecer ao avaliador um meio de identificar os pontos fortes e fracos do avaliado; (3) Propiciar que o avaliador recomende um programa específico para que o avaliado aprimore seu desempenho; e (4) Fornecer subsídios para questões salariais. Quanto aos benefícios da prática da avaliação de desempenho, é possível:

- Definir o grau de contribuição de cada empregado para a organização;
- Identificar os empregados que possuem qualificação superior à requerida pelo cargo;
- Identificar em que medida os programas de treinamento têm contribuído para a melhoria do desempenho dos empregados;
- Promover o autoconhecimento e o autodesenvolvimento dos empregados.
- Obter subsídios para redefinir o papel requerido dos ocupantes dos cargos;
- Obter subsídios para remuneração e promoção;
- Obter subsídios para elaboração de planos de ação para desempenhos insatisfatórios (GIL, 2009, p. 149).

Dentre as abordagens para a gestão do desempenho, duas vertentes se destacam: “Técnico/Operacional” e “Desenvolvimento/Aprendizagem”. Segundo Nassif (2008), a avaliação de desempenho Técnico/Operacional é uma das mais antigas e tradicionais vertentes da avaliação. Trata-se de um processo que contribui para julgar ou estimar o valor, a excelência, as competências e às qualidades de uma pessoa e, sobretudo, a sua contribuição para a organização, focalizando no indivíduo e seu cargo.

Já quando a avaliação é centrada no Desenvolvimento/Aprendizagem tem por objetivo fornecer oportunidades de crescimento para o avaliado, sempre levando em consideração o contexto organizacional e de grupo. Esta abordagem tende a ser mais abrangente, envolvendo competências, motivação, comunicação e integração, na avaliação entre o que foi planejado e o que foi cumprido. Essa perspectiva também leva em conta a percepção e o comprometimento e as perspectivas de carreira e crescimento do funcionário para com a Instituição. Este modelo mais complexo, não por acaso, é a abordagem mais utilizada por empresas que já tiveram experiência com o modelo técnico/operacional e buscam alternativa para enfrentar os desafios da gestão de pessoas (NASSIF, 2008).

Quadro 2 - Vertentes da avaliação de desempenho

Vertente	Finalidade	Método	Avaliadores
Técnico/Operacional/Tradicional (Foco no indivíduo)	Comparar pessoas	Checklist, escala gráfica, escolha forçada, avaliação por resultados, incidentes críticos, misto, autoavaliação	Vertical/unilateral: O supervisor avalia seus subordinados Autoavaliação: A pessoa se autoavalia
Desenvolvimento/Aprendizagem (Foco no grupo)	Desenvolver pessoas	360º Autoavaliação	Circular/Grupo: avaliação entre pares, inclusive da própria pessoa

Fonte: Adaptado de Nassif (2008).

Considerando as diferenças verificadas, pode-se dizer que é recomendado “Escolher um propósito principal para gestão de desempenho – tomada de decisões ou desenvolvimento, porque ambos não podem ser obtidos igualmente bem em um único sistema.” (PULAKOS, 2011, p. 34). A autora (2011) complementa que a separação física também é importante, distinguindo as discussões de resultados com as de desenvolvimento. Nesta concepção, as avaliações focadas em desenvolvimento “[...] tendem a ser mais variáveis e a refletir melhor os pontos fortes e as necessidades de desenvolvimento do empregado.” (PULAKOS, 2011, p. 34).

Sob a perspectiva do serviço público, também se considera fundamental que a distinção entre as consequências das avaliações seja esclarecida, “[...] pois, muitas vezes, algumas finalidades das avaliações podem ser contraditórias, ou tão fortes, que acabam por prejudicar outros fins.” (ORSI; SILVA, 2014, p. 224). Porém, os autores (2014) consideram esta dualidade um caso típico de falso paradoxo entre as finalidades “desenvolvimento e melhoria” contra “remuneração e reconhecimento”, defendendo que um mesmo sistema possa abarcar os dois propósitos, desde que tratados separadamente e nos momentos apropriados.

Já sobre os métodos possíveis para a estruturação da avaliação de desempenho, Gil (2009) destaca:

Quadro 3 - Métodos de Avaliação de Desempenho

Método	Características	Observações
Relatórios	Procedimentos simples, onde os chefes dão seu parecer sobre os subordinados	Apresentam rapidez, permitem a livre expressão, porém podem se mostrar incompletos, favorecer o subjetivismo e dificultar a tabulação
Escala Gráfica	Formulário de dupla entrada: fatores X graus de avaliação pré-definidos	Predominam nas empresas brasileiras, resultados confiáveis, gera relatórios através de método simples. Não favorecem o desenvolvimento, nem o esclarecimento das escolhas do avaliador
Escolha Forçada	Realizado através da escolha de frases que descrevem o desempenho individual. O avaliador escolhe forçosamente a(s) frase(s) que melhor representam o desempenho do avaliado.	Sistema de aplicação simples e confiável, porém de elaboração complexa, onde geralmente os blocos apresentam duas frases negativas e duas positivas, devendo o supervisor escolher a que mais e a que menos se aplica ao desempenho do avaliado. Utilizado em empresas com grande quantidade de empregados.
Avaliação de Resultados	Comparação individual e periódica entre as metas fixadas e os resultados alcançados	Vem sendo apresentada como alternativa aos modelos tradicionais. Adequado para empresas adotantes de Planejamento Estratégico. Requer a negociação do desempenho. Conclui com um plano para desenvolvimento do empregado.
Pesquisa de Campo	Baseada em entrevistas feitas por especialistas aos supervisores	-
Comparação Binária	Cada indivíduo avaliado é comparado com outros elementos do seu grupo frente aos fatores de desempenho	Método de aplicação simples, porém, criticado por esclarecer pouco sobre os comportamentos que caracterizam as diferenças individuais no trabalho
Frases descritivas	Em um formulário composto por frases, o avaliador indica as que não se identificam com o desempenho de seus subordinados	Semelhante ao método de escolha forçada, tido como pouco preciso
Autoavaliação	Pode ser realizado através de relatórios, escala gráfica e frases descritivas	Só apresenta validade quando aplicado a grupos com elevado grau de maturidade profissional

Fonte: Adaptado de Gil (2009, p. 153-161).

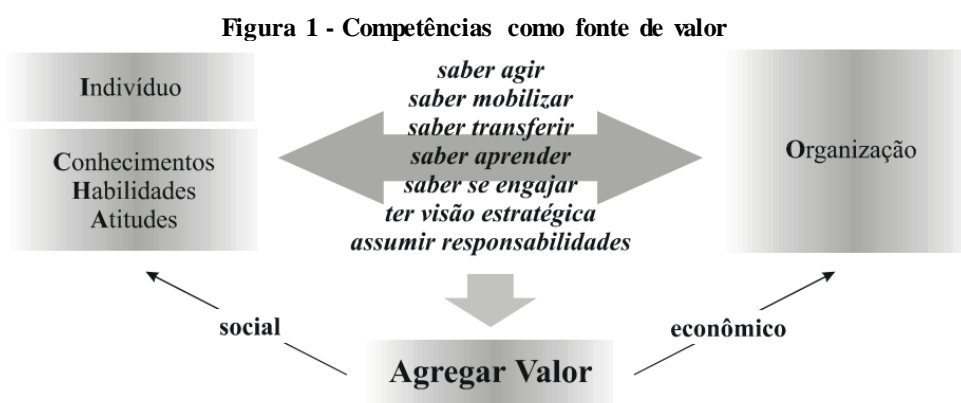
Considerando que foram verificados elementos documentais e sistematizados acerca do uso de terminologias da Gestão por Competências na gestão do desempenho do TCE-RS, uma síntese conceitual foi incluída nesta seção de forma que possa embasar a análise dos elementos encontrados no estudo exploratório (TCE-RS, 2004).

A institucionalização recente do termo Gestão por Competências - GPC e sua difusão nas práticas de Gestão de Pessoas por volta das décadas de 1970 e 1980 tem sido associada aos trabalhos de McClelland e Dailey (1972) e McClelland (1973) a partir de uma abordagem mais funcionalista na área de seleção de pessoal. Porém, esta corrente conhecida como “americana”, com sua natureza descritiva e prescritiva das características e qualificações

necessárias para a ocupação de cargos e execução das atividades foi se mostrando insuficiente para satisfazer a ampla gama de organizações e atividades (DUTRA; FLEURY; RUAS, 2008; HELAL; GARCIA; HONÓRIO, 2008 MASCARENHAS, 2008).

A corrente americana ainda passou por uma ampliação de escopo, a partir de trabalhos como o de Boyatzis (1982); porém, uma mudança significativa pôde ser percebida a partir de Woodruffe (1991), Le Boterf (1994; 2000; 2001; 2003) e Zarifian (1996; 2001), os quais frequentemente citados como responsáveis pelo desenvolvimento dos conceitos discutidos na atualidade. Tal corrente é conhecida como corrente “francesa” (DUTRA; FLEURY; RUAS, 2008; HELAL; GARCIA; HONÓRIO, 2008 MASCARENHAS, 2008).

Esta nova abordagem expandiu os horizontes para conceitos como ação efetiva, resultados e realizações individuais, desempenho, agregação de valor e entrega, justificando que apenas possuir determinadas características ou demonstrar determinadas atitudes não era garantia do desempenho esperado. É nesta linha de pensamento que se desenvolve boa parte da temática no Brasil, defendendo a integração entre os conhecimentos e os comportamentos, entregando os resultados e valores esperados para o indivíduo e para a organização (CARBONE *et al.*, 2005; DUTRA, 2004; DUTRA; FLEURY; RUAS, 2008; FLEURY; FLEURY, 2001). A Figura 1 a seguir ilustra essa relação:



Fonte: Fleury e Fleury (2001, p. 188).

Conforme Zarifian (2001), a competência pode ser entendida como o “tomar iniciativa” e o “assumir responsabilidade” de um profissional diante das situações laborais encontradas. É, também, um entendimento prático de situações que se apoia em conhecimentos adquiridos e os transforma na medida em que aumente a diversidade das situações. Em outra

faceta, a competência é a faculdade de mobilizar redes de atores em torno das mesmas situações, uma capacidade de fazer com que esses atores compartilhem as implicações de suas ações, é fazê-los assumir áreas de corresponsabilidade.

Uma forma de apresentação da GPC bastante difundida é baseada no tripé conhecimentos, habilidades e atitudes, na ideia de qualificações necessárias para o desempenho de um cargo, em direção à ideia de agregação de valor e entrega, a partir da própria pessoa, independente do cargo (DUTRA, FLEURY, RUAS, 2008).

Nesta concepção de três dimensões interdependentes, os conhecimentos correspondem às informações assimiladas e estruturadas pelo indivíduo, permitindo a compreensão. Já as habilidades estão relacionadas ao “saber como fazer”, sendo uma capacidade intelectual ou motora passível de aplicação no mundo concreto. As atitudes, por sua vez, estão relacionadas a um comportamento orientado, uma predisposição em relação ao direcionamento da ação pessoal (BRANDÃO; GUIMARÃES; BORGES-ANDRADE, 2001; DUTRA; FLEURY; RUAS, 2008; FLEURY; FLEURY, 2001). Um exemplo pode ser visualizado no Quadro 4:

Quadro 4 - Exemplo de estrutura para uma competência

Competência	Prestar um Atendimento Bancário baseado em padrões de excelência
Conhecimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimentos Princípios de contabilidade e finanças; • Produtos e serviços bancários; • Princípios de relações humanas.
Habilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Aptidão para operar computadores, periféricos e outros recursos tecnológicos; • Habilidade para argumentar de maneira convincente.
Atitudes	<ul style="list-style-type: none"> • Predisposição para a tomada de iniciativa (proatividade); • Respeito à privacidade do cliente; • Predisposição para aprimorar-se continuamente.

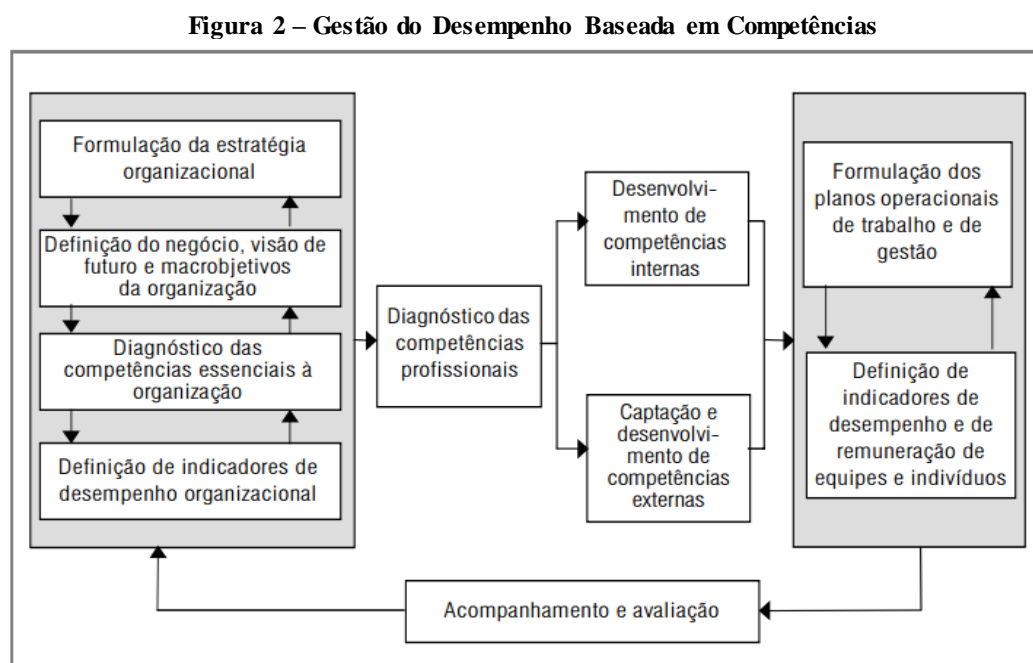
Fonte: Adaptado de Brandão, Guimarães e Borges-Andrade (2001, p. 73-76).

Com abordagem similar, Nassif (2008) apresenta a relação entre competência e motivação através da tríade Expectativas (saber); Recursos (poder) e Motivação (querer), onde o avaliado sabe o que é esperado e como está se saindo, possui condições (habilidade, competência, autonomia e conhecimento) para realizar suas atribuições e está motivado para tal.

Existem, ainda, diversas subdivisões, características e abordagens acerca das competências, em especial, quanto ao papel do indivíduo na hierarquia organizacional

(atividades gerenciais/liderança *versus* atividades técnicas/operacionais), bem como, se tais competências são compartilhadas por toda a instituição (gerais/genéricas) ou são distintas em cada atividade (específicas) (BRANDÃO, 2007, CARBONE *et al.*, 2016, GUIMARÃES; BRUNO-FARIA; BRANDÃO, 2006).

Para uma melhor visualização do potencial de integração da Gestão de Desempenho por Competências com as perspectivas estratégicas das instituições, Brandão, Guimarães e Borges-Andrade (2001) apresentam um macro fluxo de inter-relações desde o nível estratégico ao operacional, passando pela mensuração de indicadores de desempenho e desenvolvimento:



Fonte: Brandão, Guimarães e Borges-Andrade (2001, p. 67).

Sob tal perspectiva mais abrangente, Brandão e Guimarães (2001) reforçam, ainda, que, se em termos de contexto teórico a gestão por competências e a gestão de desempenho possam encontrar certa desvinculação, parece necessária “[...] a aplicação concomitante dos pressupostos e processos subjacentes a ambos os instrumentos para integrar e direcionar esforços, sobretudo os relacionados à gestão de recursos humanos” (BRANDÃO; GUIMARÃES 2001, p. 14). Os autores (2001) defendem, ainda, que o foco não deve estar na distinção ou independência de tais tecnologias, mas em sua complementação em um contexto mais amplo de gestão organizacional.

Como instrumentos de um mesmo construto, melhor seria cunhar o termo **gestão de desempenho baseada nas competências**, uma vez que este considera o caráter de complementaridade e interdependência entre competência e desempenho (BRANDÃO E GUIMARÃES, 2001, p.14, grifo nosso).

Com esta concepção de encadeamento entre estratégia, desempenho organizacional e desempenho de indivíduos em um ciclo de melhoria contínua, foram conduzidas a pesquisa e a análise dos dados coletados quanto às práticas da Instituição estudada, tendo em vista a declaração de adoção dos princípios da gestão por competências, observadas nos próximos capítulos (TCE-RS, 2004; TCE-RS, 2016).

2.3 LEVANTAMENTO DA TEMÁTICA NAS BASES DE ARTIGOS CIENTÍFICOS E PUBLICAÇÕES

A fim de identificar de que forma se dá a ocorrência de certos termos e conceitos-chave em alguns dos principais repositórios digitais de artigos científicos, além de revistas acadêmicas e anais de congressos mais atinentes ao ambiente do serviço público, realizou-se diversas pesquisas nas respectivas páginas eletrônicas, resultando no Quadro 5, no Apêndice B e nas considerações a seguir.

Quadro 5 – Ocorrências por termos e palavras-chave

Termos Base	(avaliação OU gestão) E “desempenho” E (público OU pública)	“Nova Gestão Pública” OU “Administração Pública Gerencial”	Gestão por competência (no serviço público OU na administração pública)	<i>New Public Management</i>
Scielo Brasil	Quantidade: 01 Período: 2010	Quantidade: 18 Período: 2005-2015	Quantidade: 0	Quantidade: 21 Período: 2003-2015
Ebsco Host	Quantidade: 05 Período: 2010-2015	Quantidade: 0 Período: -	Quantidade: 0	Quantidade: 1.647 Período: 1931-2016
ENAP	Quantidade: 17 Período: 1994-2015	Quantidade: 21 Período: 1989-2016	Quantidade: 07 Período: 2005-2015	Quantidade: 08 Período: 1997-2015
RAP	Quantidade: 30 Período: 1971-2015	Quantidade: 01 Período: 2016	Quantidade: 07 Período: 2000-2015	Quantidade: 169 Período: 1981-2016
LUME	Quantidade: 25 Período: 2002-2015	Quantidade: 05 Período: 2006-2015	Quantidade: 18 Período: 2003-2015	Quantidade: 04 Período: 2006-2015
Periódicos Capes	Quantidade: 30 Período: 1999-2013	Quantidade: 26 Período: 2004-2014	Quantidade: 05 Período: 2013-2014	Quantidade: 4.726 Período: 1964-2016

Fonte: Sistematizado pelo autor, a partir do *website* das instituições⁸.

⁸ Detalhes dos critérios de consulta, conforme Apêndice B.

O termo “período” se refere ao lapso temporal entre a ocorrência mais antiga e a mais recente.

Considerando-se os resultados obtidos na pesquisa, apesar de os temas não possuírem grande expressividade de ocorrências de forma consistente, é possível verificar que os registros de publicações nacionais se iniciam em geral na década de 1990, mantendo ocorrências nos anos recentes.

É necessário ressaltar que ao excluir os termos “público” ou “pública” dos critérios de pesquisa, ocorreu, naturalmente, aumento considerável na quantidade de resultados; porém, oferecendo referências sem o alinhamento fundamental com os objetivos propostos para esta revisão, frente ao foco do estudo.

Destaca-se, ainda, que as diferentes ferramentas de busca não dispõem da mesma metodologia ou campos para a pesquisa, para tanto, houve a necessidade de adequação a tais características. Quando da ausência ou pequena quantidade de resultados, principalmente na tentativa inicial de consulta apenas no campo “título”, optou-se pela busca de critérios mais abrangentes que apresentassem um maior número de resultados, entre título, assunto, resumo ou texto completo⁹.

Outro fato a considerar é que, mesmo sendo a consulta por “assunto”, ao menos em teoria, mais abrangente que aquela realizada apenas pelo campo “título” do trabalho – apresentando, de fato, um conjunto maior de ocorrências - alguns mecanismos de pesquisa mostraram certas inconsistências quando foram executadas consultas complementares por ambos os critérios, não oferecendo segurança absoluta quanto aos resultados.

Realizando a abertura do escopo de pesquisa para o campo “assunto” e não apenas “título”, os resultados apresentam, por consequência, certo superdimensionamento e tangenciamento em relação ao foco deste trabalho. Muitas publicações acerca de desempenho na área pública tratam do desempenho Institucional e não o desempenho dos servidores; há, também, aquelas que apresentam objetivos bastante pontuais, não contribuindo para uma contextualização mais ampla.

A consulta dos termos selecionados, quando realizada no conteúdo completo das publicações, retornou, em geral, centenas de resultados sem qualquer alinhamento com a temática de gestão do desempenho dos servidores públicos. Foram realizadas, também, pesquisas associando o termo “Avaliação de desempenho individual” com “público” ou

⁹ Conforme Apêndice B.

“pública”, sem obter resultados significativos, impactando negativamente nos retornos, como observado no Quadro 5.

A fim de exemplificar tais ocorrências, foram encontrados trabalhos como o de Shintaku (2012)¹⁰ que, ainda que tratem de assuntos da gestão do desempenho, não possuem o termo desempenho ou a natureza legal¹¹ da instituição pesquisada em qualquer campo de pesquisa. Já Uhlig (2007)¹² apresenta “desempenho” no título, nas palavras chave, porém, não apresenta a palavra público/pública, impossibilitando que seja encontrado em uma pesquisa que busque restringir o escopo para público/pública. Oliveira (2011)¹³, por sua vez, em um estudo acerca da difusão da gestão por competências em instituições federais, definiu como uma das palavras-chave “nordeste”, dando preferência ao recorte geográfico sobre o ambiente público.

Desta forma, acredita-se que possa haver uma quantidade considerável de trabalhos acerca da gestão de desempenho dos servidores no serviço público que traga em suas palavras-chave e principais campos de pesquisa apenas o nome da Instituição estudada, suprimindo referência aos termos “público” ou “pública”. O fato de nem todos os artigos registrarem palavras-chave torna o filtro deste ambiente ainda mais difícil.

Se por um lado houve dificuldades na filtragem dos temas escolhidos na consulta aos portais “mais generalistas”, a pesquisa em ambientes voltados à área pública demonstrou maior efetividade no encontro de evidências acerca da produção científica nestes temas correlatos ao desempenho funcional no serviço público.

Mesmo não observando grande quantidade de publicações frente a outros tópicos, com facilidade observa-se a manutenção do interesse nos temas correlatos ao desempenho na Revista do Serviço Público da ENAP, Revista de Administração Pública da FGV e nos Encontros de Administração Pública da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração EnAPG. Em geral, as temáticas apresentam recorrências sobre estudos em órgãos federais, como Universidades e Institutos, acerca da adoção dos conceitos da Gestão por

¹⁰ Título: A gestão por competência na percepção dos funcionários de nível operacional do Banco do Brasil: um estudo no Centro de Serviços e Logística de Brasília (SHINTAKU, 2012)

¹¹ O Banco do Brasil é uma Sociedade de Economia Mista, controlada pela União, conforme: <http://bvmf.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=1023&idioma=pt-br>

¹² Título: A gestão de desempenho por competências no Banco do Brasil.

¹³ Difusão do sistema de gestão de pessoas por competências em instituições federais de ensino superior na região nordeste do Brasil.

Competências, não coincidentemente, após a edição do Decreto Federal Nº 5707/2006 que trata de tal institucionalização.

Quanto à pesquisa específica no *web site* do EnAPG no período 2010-2016, foram verificados estudos bastante consistentes e alinhados às temáticas desta pesquisa, como pode ser verificado na síntese apresentada no Quadro 6:

Quadro 6 – Artigos encontrados nos EnAPG (2010-2016)

Nº	Edição	Título	Autores
01	EnAPG 2010	Desafios do processo de avaliação de desempenho na administração pública: um estudo de caso na Prefeitura Municipal de São Paulo	Angela Christina Lucas, Hélio Janny Teixeira, Maria Amélia Jundurian Cora, Sergio Silva Dantas
02	EnAPG 2010	“Avaliar para quê e para quem?” Uma Análise do Processo de Avaliação de Desempenho no Ministério Público do Estado de Santa Catarina	Fernanda de Paula, Simone Ghisi Feuerschütte, Renata Susan Pereira
03	EnAPG 2010	O Conceito de Competência na Avaliação de Desempenho: Estudo Sobre uma Gestão Municipal	Viviane Zandonade, Mariana Da Rós de Freitas, Monica de Fátima Bianco
04	EnAPG 2010	Avaliação de Desempenho Individual no Setor Público Brasileiro: Análise da Produção Acadêmica de 2000 a 2009	Bibiana Volkmer Martins, Juliana Rodrigues Marques, Luciano José Martins Vieira, Angela Beatriz Scheffer Garay
05	EnAPG 2010	O Desenvolvimento de Competências Gerenciais nas Escolas Públicas Estaduais	Verônica Bezerra de Araújo Galvão, Walmir Rufino da Silva, Anielson Barbosa da Silva
06	EnAPG 2010	Estado, Sindicato, Empresa e a Gestão de Competências: notas de pesquisa	Amyra Moyzes Sarsur, Wilson Aparecido Costa de Amorim, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz, André Luiz Fischer
07	EnAPG 2010	O Conceito de Competência na Avaliação de Desempenho: Estudo Sobre uma Gestão Municipal	Viviane Zandonade, Mariana Da Rós de Freitas, Monica de Fátima Bianco
08	EnAPG 2010	Inovação e Construção de Competências no Setor Público: a Relevância das Dimensões Social e Técnica na Modernização Organizacional	Reginaldo de Jesus Carvalho Lima, Allan Claudius Queiroz Barbosa, Adelaide Maria Coelho Baeta, Luis Aureliano Gama de Andrade, José Leopoldo Melo Corrêa
09	EnAPG 2010	Inovação e Construção de Competências no Setor Público: a Relevância das Dimensões Social e Técnica na Modernização Organizacional	Reginaldo de Jesus Carvalho Lima, Allan Claudius Queiroz Barbosa, Adelaide Maria Coelho Baeta, Luis Aureliano Gama de Andrade, José Leopoldo Melo Corrêa
10	EnAPG 2010	As Competências Gerenciais dos Reitores de Universidades Federais em Minas Gerais: a Visão da Alta Administração	Angelo Brigato Éster
11	EnAPG 2010	As Competências Gerenciais nas Instituições Federais de Educação Superior	Aline Lucena Costa Pereira, Anielson Barbosa da Silva
12	EnAPG 2012	A Gestão por Competência como Instrumento para a Negociação Coletiva na Administração Pública	Thais Tozzato Gimenes de Genaro, Roberta Cristina

			Sawitzki, Angela Beatriz Busato Scheffer
13	EnAPG 2012	A contribuição da Gestão por Competências no desenvolvimento de competências necessárias à negociação coletiva em Gestores de Recursos Humanos do Ministério da Saúde	Marli Sorel de Araújo Gonçalves, Roberta Cristina Sawitzki, Angela Beatriz Busato Scheffer
14	EnAPG 2012	Avaliação de desempenho na administração da universidade pública: análise da literatura nacional e internacional	Sandra Mara Iesbik Valmorbida, Sandra Rolim Ensslin, Leonardo Ensslin, Sandro César Bortoluzzi
15	EnAPG 2012	O sistema de gestão do desempenho utilizado por uma universidade pública – um estudo de caso na UNEMAT campus SINOPMT	Geovana Alves de Lima Fedato, Glaciely Zaneti de Melo, Eloisa Karolczak, Mara Beatriz Peiter
16	EnAPG 2012	Gestão em IFES: As Razões que Determinam o Doutor como Gestor – Uma Abordagem sob a Perspectiva das Competências Individuais	Autoria: Jairo de Carvalho Guimarães
17	EnAPG 2014	Desempenho no Setor Público na Perspectiva dos Líderes e dos Liderados	Maria Aparecida Muniz Jorge Dias, Renata Simões Guimarães e Borges
18	EnAPG 2014	O Desenvolvimento de Competências Gerenciais na Prática dos Gestores no Contexto de uma IFES Centenária	Michelle de Andrade Souza Diniz Salles, Beatriz Quiroz Villardi
19	EnAPG 2014	Cinco Fatores Institucionais e Seus Desafios à Implementação da Gestão por Competências na Administração Pública Federal	Diogo Ribeiro da Fonseca, Marizaura Reis de Souza Camões, Pedro Paulo Murce Meneses
20	EnAPG 2016	Avaliação de Desempenho como Ferramenta de Gestão e Promoção do Desenvolvimento Organizacional: um Estudo Comparativo com Instituições de Ensino Superior no Estado da Bahia	Fernanda Emanuela Araújo Almeida
21	EnAPG 2016	Condicionantes Contextuais para a Implementação da Gestão de Pessoas por Competências no Poder Judiciário	Luciana Ribeiro Manrique Felipe Guimarães Côrtes Pedro Paulo Murce Meneses
22	EnAPG 2016	Implantação de Sistema de Gestão de Pessoas por Competências com Foco em Desenvolvimento Profissional no Ministério Público de Santa Catarina	Nathalie Perret Cassiano Machado Silva Andrea Pardini

Fonte: Sistematizado pelo autor, com base no *website* do EnAPG.

Dentre estes estudos, porém, boa parte versa sobre o subtema competências, sua adoção e impactos, mas não sobre programas de desempenho em sua forma mais abrangente. Chamam a atenção os recorrentes trabalhos acerca da definição e desenvolvimento de competências em instituições de ensino, em especial competências gerenciais, como nos itens 05, 10, 11, 16 e 18. Talvez pelo acesso dos pesquisadores ao campo, e/ou pelo movimento proativo das próprias Instituições de Ensino na adoção destas práticas de Gestão por Competência, este parece ser um tema sobre o qual, após o período de amadurecimento das práticas, propiciará material para uma análise comparativa nacional considerável.

O estudo realizado por Ruas (2005), acerca das temáticas abordadas em diversos periódicos nacionais relevantes no campo da Administração, no período de 2000 a 2004, já

identificava mais de 50 trabalhos envolvendo de maneira direta ou indireta a Gestão por Competências. Os resultados de Martins *et al.* (2010) reforçam essa percepção ao evidenciar a Gestão por Competência como o tema mais recorrente, com 25 artigos, em um total de 174 artigos relacionados à “Avaliação de Desempenho Individual no Serviço Público”, no período de 2000 a 2009. A Avaliação de Desempenho, propriamente dita e, Treinamento e Desenvolvimento, apresentaram, ambos, 19 ocorrências.

A abordagem por competências parece ter tomado grandes proporções e muitas vezes superado a discussão acerca do desempenho em si. Talvez por este motivo, o trabalho de Uhlig (2007) que leva em seu título “Gestão do desempenho por competências”, tem 32% mais ocorrências da palavra competência com relação a palavra desempenho. Executando a mesma consulta no trabalho de Shintaku (2012) acerca da Gestão por Competências no Banco do Brasil, a palavra competência retornou 235 referências, enquanto, desempenho, apenas 38.

Quanto ao alinhamento com esta pesquisa, alguns trabalhos chamaram especial atenção, fornecendo importantes subsídios e propiciando reflexão, conforme será apresentado nos capítulos específicos. Em especial o estudo de De Paula, Feuershütte e Pereira (2010) no Ministério Público do Estado de Santa Catarina e a apresentação da experiência da Prefeitura de São Paulo por Lucas *et al.* (2010) compartilham reflexões acerca das dificuldades de aplicação da gestão de desempenho em órgãos públicos convencionais.

No estudo de De Paula, Feuershütte e Pereira (2010) sobre a experiência do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, foram encontradas dificuldades práticas, como a mecanização das rotinas de avaliação, vinculação não satisfatória com o sistema de promoções e a necessidade da capacitação dos atores organizacionais, a fim de qualificar melhor os avaliadores e buscar uma maior uniformidade no conjunto das avaliações. Tal estudo de De Paula, Feuershütte e Pereira (2010) foi um dos que mais demonstrou similitude com o contexto do TCE-RS, dentre as dificuldades e necessidades observadas para um melhor funcionamento do Programa, com a respectiva aceitação na cultura organizacional e a necessidade de maior integração nos processos de educação e treinamento com as ferramentas avaliativas.

Em publicação da ENAP é reforçado que, mesmo frente à importância do tema e a elevada produção de conhecimento sobre o tal, ainda se identificam muitas dificuldades em questões elementares quanto aos aspectos que influenciam o desempenho, em especial: “[...] resistências a avaliações, adoção de sistemas e de critérios inadequados, resultados imprecisos,

falta de efetividade nas políticas adotadas e de integração com outros sistemas de gestão de pessoas” (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010, p. 145)

Na Prefeitura de São Paulo, também se evidenciou o grande desafio de transformar a percepção negativa acerca do Programa de desempenho e mostrar que o processo não é uma ameaça à estabilidade, mas, sim, um mecanismo de reconhecimento do desempenho dos servidores, fortalecendo uma política positiva de gestão de pessoas (LUCAS *et al.*, 2010). Ainda sobre a experiência paulista, a falta de uniformidade nas avaliações e condescendência por parte dos avaliadores, a fim evitar prejuízos e conflitos com os avaliados, também foi verificada, juntamente com o aparente prejuízo que a vinculação à aspectos financeiros pode ter sobre a efetividade do sistema (LUCAS *et al.*, 2010). As principais dificuldades encontradas no serviço público descritas nos diversos estudos também estão contidas na síntese de Martins *et al.* (2010), quando afirmam que a finalidade social das Instituições Públicas torna mais complexa a definição de critérios objetivos de desempenho organizacionais e individuais. Segundo os autores:

[...] a burocracia que impera no setor e que pode limitar a implementação de mecanismos gerenciais; a descontinuidade administrativa decorrente da troca de gestões; aspectos culturais, muitos destes decorrentes de resquícios patrimonialistas [...] onde as relações pessoais se sobrepõem ao desempenho e à competência (MARTINS *et al.*, 2010, p. 14).

Já neste momento, é crucial uma diferenciação inicial entre as instituições abordadas no referencial encontrado. Órgãos públicos convencionais como os Tribunais, Prefeituras e Ministério Público apresentam regime estatutário quanto às relações de trabalho para com seus servidores. Instituições como o Banco do Brasil, que inclusive adota práticas de desempenho desde a década de 1960, são Sociedades de Economia Mista, tendo seu quadro regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) (BASTOS, 2007; PIRES, 2005).

Para além do enquadramento legal, mas, também, como motivo pela adoção de tais regimes jurídicos, reside o fato de que diversas instituições regidas pela CLT estão inseridas em mercados muito mais dinâmicos que os órgãos públicos possuidores de prerrogativas exclusivas, que não contam com ameaça direta de concorrentes, ou a necessidade de buscar recursos financeiros no mercado.

As próprias instituições públicas de ensino verificadas nas publicações desta revisão estão inseridas em um ambiente onde público e privado coexistem, além de terem, nas

suas atividades, ensino e pesquisa, o que pode favorecer o desenvolvimento e o acesso a práticas e conhecimentos atualizados, bem como, parâmetros externos de comparação.

Já quanto à forma de avaliação das práticas de gestão do desempenho relatadas, observou-se que os estudos, em geral, baseiam suas conclusões nas opiniões dos próprios usuários dos sistemas ou no diálogo entre a teoria e os elementos encontrados. Pode-se dizer, desta forma, que ainda há espaço para utilização de perspectivas mais integradas à estratégia organizacional, onde o alcance da missão institucional junto ao público é explicitamente considerado (BRANDÃO; GUIMARÃES; BORGES-ANDRADE, 2001; NASSIF, 2008).

No capítulo seguinte, serão apresentadas as principais definições e escolhas metodológicas para a realização da pesquisa aqui apresentada, destacando-se seus procedimentos, período de desenvolvimento, sujeitos-colaboradores e instrumentos utilizados para coleta de dados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A fim de atender aos objetivos desta pesquisa que envolveu identificar e analisar elementos da trajetória de implementação das atuais práticas de Gestão do Desempenho em um órgão público, bem como, a percepção de servidores envolvidos ao longo deste processo, optou-se pela realização de um estudo de caso qualitativo, amparado por revisão de literatura, pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e observação participante (YIN, 2001; GIL, 2008). Para Triviños (2001) esta busca interpretativa é mais subjetiva do que objetiva, atenta aos significados, portanto, mais qualitativa do que quantitativa.

A abordagem qualitativa se justifica nos estudos de aprofundamento da compreensão sobre fenômenos, processos e relações, onde os aspectos não podem ser quantificáveis. Tais pesquisas envolvem motivos, significados, crenças e valores, explorando a interação e a dinâmica das relações sociais (GERHARDT; SILVEIRA, 2009; MINAYO, 2001), entendendo a interpretação, de uma maneira geral, “[...] como o processo intelectual mediante o qual buscamos, esclarecer, explicar (sem referência a causa; diretamente) uma coisa, uma idéia, um fenômeno.” (TRIVIÑOS, 2001, p.102).

A circunstância do pesquisador ser, também, servidor do TCE-RS se alinha à descrição de observação participante, considerando “[...] servir como membro da equipe em um ambiente organizacional [...]” (YIN, 2001, p. 138). Ainda que o produto das análises produzidas neste estudo possa vir a resultar em benefício ou solução de problemas para a Instituição pesquisada, indicando traços de pesquisa-ação, considerou-se prudente a sua não utilização como principal classificação deste trabalho, tendo em vista o foco exploratório de uma trajetória institucional, inclusive no período pretérito à implementação do PROADES, no qual o pesquisador ainda não integrava o quadro de servidores.

Segundo Yin (2001), um estudo de caso é uma investigação empírica sobre um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente evidentes. O autor (2001) defende a vantagem do estudo de caso sobre as demais alternativas para situações em que se propõe, principalmente, uma questão do tipo “como” ou “por que” acerca de acontecimentos contemporâneos sobre os quais o pesquisador tem pouco ou nenhum controle, focalizando acontecimentos contemporâneos sem exigir controle sobre eventos comportamentais.

Para Stake (2000) o uso do estudo de caso como estratégia de pesquisa se caracteriza pelo interesse em casos individuais e não pelos métodos de investigação; um caso é uma unidade específica, um sistema delimitado cujas partes são integradas. Nesse sentido, o pesquisador deve buscar tanto o que é comum quanto o que é particular no caso estudado, retratando, porém, as singularidades do objeto, em decorrência de um ou mais dos seguintes aspectos, como: a natureza e o histórico do caso; possíveis fontes e outros casos para seu conhecimento, além de contextos como econômico, político, legal, etc.

Yin (2001) complementa, ao qualificar o estudo de caso como uma investigação que enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, baseando-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, beneficiando-se, portanto do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados. Ainda segundo o autor (2001), o estudo de caso é um desenho de pesquisa apropriado para se ter uma apreensão minuciosa das relações sociais e quando se procura entender situações complexas. Pode se apresentar, também, como um modo para investigar um fenômeno, a partir do uso de procedimentos pré-especificados, tornando possível testar ou determinar uma teoria.

Considerando-se que os estudos de caso podem ser únicos ou múltiplos, a escolha por um estudo de caso único se justifica quando o caso selecionado é revelador a respeito do fenômeno que está sendo estudado; trata-se de uma situação previamente inacessível à investigação científica; representa um caso crítico para testar uma teoria, ou um caso único/extremo (YIN, 2001).

Yin (2001) menciona, ainda, que um estudo de caso único pode ser dividido em holístico ou integrado, contando com apenas uma unidade de análise no primeiro caso ou uma unidade de análise principal, que pode ser dividida em subunidades menores no segundo.

Avaliando a dificuldade inicial para a caracterização dos estudos de caso, Alves-Mazzotti (2006) acredita que seja devido ao fato de que são adotadas diferentes metodologias, além de serem utilizados não apenas como modalidade de pesquisa, mas, também, para fins de ensino e consultoria, com o objetivo de ilustrar uma argumentação, uma categoria ou uma condição.

Senger, Paço-Cunha e Senger (2004) destacam que, devido a não rotinização dos procedimentos do estudo de caso, são exigidas maiores habilidades do pesquisador para o controle de possíveis vieses.

As exigências que um estudo de caso faz em relação ao intelecto, ao ego e às emoções de uma pessoa são muito maiores do que aqueles de qualquer outra estratégia de pesquisa. Isso ocorre porque os procedimentos de coleta de dados não são procedimentos que seguem uma rotina. (YIN 2001, p.80).

Além da gestão do desempenho ser assunto de interesse (e necessidade) geral para o serviço público, a proposta deste estudo de caso, mais especificamente a apresentação e organização dos elementos compilados e coletados, foram construídos com a expectativa e o potencial de, no futuro, poderem ser utilizado para colaborar com os demais Tribunais de Contas, podendo subsidiar, também, outros órgãos públicos e entidades que desenvolvam ações sobre o tema.

Conforme registros documentais da Instituição e indicação dos próprios entrevistados, foram alvo de interesse aqueles servidores que possuíram maior envolvimento com a implementação do Programa. Desta forma, foram realizadas entrevistas aprofundadas com 11 servidores, de acordo com a perspectiva inicial do projeto, abrangendo de forma satisfatória as etapas históricas e as instâncias internas de atuação. Foi agregado, também, a análise de observações mais amplas, de praticamente todo o quadro de servidores do TCE-RS, através da utilização de dados de Pesquisas de Clima Organizacional aplicadas pela área de Gestão de Pessoas. A experiência do pesquisador como membro da Comissão Gestora do PROADES, bem como, a proximidade com um grande número de servidores por conta da atuação na área de Gestão de Pessoas também contribuiu com a contextualização e a análise dos dados.

Desde 2005, o TCE-RS realiza de forma ininterrupta uma Pesquisa de Clima Organizacional, com o objetivo de mensurar a percepção dos servidores sobre diversas ações e elementos do ambiente laboral, entre elas, a satisfação com as práticas relacionadas à gestão do desempenho. Tais elementos encontrados na manifestação dos servidores também foram utilizados na complementação das entrevistas. Ressalta-se que o pesquisador esteve envolvido, desde 2015, na aplicação das Pesquisas de Clima Organizacional que terão seus resultados apresentados nos capítulos de análise.

A fim de atingir os objetivos propostos, foram procedidas entrevistas com os servidores, amparadas por conceitos e informações coletados nas análises bibliográfica e documental, incluindo a revisão da legislação vigente.

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008, p.51).

Sobre o uso de entrevistas como técnica de coleta de dados, seu uso é bastante adequado “[...] para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como, acerca das suas explicações ou razões a respeito de coisas precedentes [...]” (SELLTIZ *et al.*, 1967, p. 273, *apud* GIL, 2008, p. 117).

Quanto à atividade prática de campo, iniciou-se o contato com os servidores que constavam nos principais documentos sobre a elaboração do sistema que foram encontrados na análise documental, como processos, e-mails e documentos eletrônicos. Ao longo das entrevistas e da pesquisa documental, outros nomes foram surgindo como participantes deste processo, o que foi levado em consideração para novos convites.

O convite para participar das entrevistas ocorreu de forma direta, majoritariamente por telefone ou presencialmente, conforme a acessibilidade. Para o entrevistado 09, que já não atuava mais junto ao TCE-RS, foi realizado um primeiro contato por correio eletrônico. Esta foi a única entrevista realizada por telefone, visto que o entrevistado não residia na cidade de Porto Alegre. Para todos os demais entrevistados foram apresentados, primeiramente, os pressupostos do projeto, tanto na forma documental, quanto verbalmente. Uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C) foi entregue, informando dos compromissos e da confidencialidade.

As características dos entrevistados registradas nesta Dissertação foram propositadamente resumidas a fim de preservar as fontes e suas opiniões, buscando impossibilitar a identificação, inclusive de gênero, considerando o vínculo laboral ativo, conforme acordado no Termo de Consentimento. Em função disso, os mesmos serão apresentados como “Entrevistado 01”, “Entrevistado 02”, e assim por diante.

As entrevistas foram realizadas de dezembro de 2016 a junho de 2017, com suporte de questionário semiestruturado (Apêndice A), iniciando por um convite a dissertar sobre o Programa e sua participação no processo de implementação. Posteriormente houve solicitação

de complementação das respostas, conforme os temas pré-definidos no questionário. É necessário registrar que as entrevistas possuíram diferentes dinâmicas e focos, tendo em vista que enquanto alguns servidores participaram apenas da concepção, outros participaram da implementação, da revisão, ou mesmo, da Comissão designada para manutenção do Programa. A experiência vivida por cada servidor definiu o direcionamento das entrevistas.

Não foram verificadas incoerências ou inconsistências nos registros e declarações de cunho histórico, se mostrando complementares quanto ao registro dos acontecimentos referentes à trajetória do Programa. Já quanto à diversidade de posições e opiniões acerca do funcionamento Programa, foi registrado um leque de posicionamentos que, em se tratando de livre opinião, não se considerou inconsistência, conforme sintetizado ao longo da apresentação e análise dos resultados.

Quando à análise documental, a pesquisa ocorreu de janeiro de 2016 a junho de 2017, principalmente nos processos N° 4949-02.00/03-9, 0075-02.00/06-5 e 3326-02.00/08-1, nos registros de pesquisa de Clima Organizacional, nos relatórios da comissão gestora do PROADES, além de documentos digitalizados e armazenados nos bancos de dados da área de Gestão de Pessoas. Em virtude de a pesquisa abranger documentos com mais de uma década e já arquivados, foi necessária a pesquisa em documentos microfilmados no Setor de Arquivo do TCE-RS. A revisão da literatura foi constante, sustentando a análise dos dados, tendo havido um levantamento mais significativo no início da pesquisa, de maneira a contribuir para as principais definições metodológicas.

Quadro 7 – Observações acerca dos entrevistados

Entrevistado	Observações profissionais	Observações quanto à entrevista
Entrevistado 01	Com experiência nas áreas de planejamento estratégico, controle de qualidade e auditoria.	Reconhece grandes avanços e quebra de paradigmas. Postura otimista quanto ao Programa, porém observa necessidade de renovação. Relata mudança de percepção quando ocupou o papel de avaliador.
Entrevistado 02	Com experiência nas áreas de gestão de pessoas e na implementação da ferramenta.	Reconhece avanços no TCE, bastante grato pelas experiências vivenciadas na implementação do programa. Menciona a dificuldade da estrutura hierárquica e da rotatividade das posições internas.
Entrevistado 03	Com experiência na área de gestão de pessoas e na implementação da ferramenta.	Reconhece avanços e um ambiente positivo no TCE-RS.
Entrevistado 04	Com experiência na área de gestão de pessoas e na concepção do programa.	Considera o PROADES um grande feito e colaborou com uma considerável riqueza de detalhes.
Entrevistado 05	Com experiência na Comissão gestora do PROADES.	Apresentou, também, uma visão crítica de influências políticas e que a assimetria de poder pode ocasionar.
Entrevistado 06	Com experiência nas áreas de planejamento estratégico, controle de qualidade e na área de gestão de pessoas. Participou, também, da comissão gestora do PROADES.	Se reconheceu como cético e contrário no princípio, porém, ao conhecer a ferramenta mais de perto, passou a defender seu uso. Pela grande experiência no TCE-RS pôde vivenciar a transição cultural e a profissionalização.
Entrevistado 07	Com experiência na área de gestão de pessoas e na implementação do programa.	Falou um pouco sobre a conjuntura da época, porém se considera distante do tema no momento.
Entrevistado 08	Com experiência na área de gestão de pessoas do TCE e na condução do programa PROADES.	Apresentou considerações sobre o aprendizado ao longo de todo o processo e o impacto nas atuais perspectivas de reformulação do Programa.
Entrevistado 09	Com experiência na área de gestão de pessoas e na implementação da ferramenta.	Apresentou grande riqueza de detalhes e encadeamento histórico. Percebeu-se que o entrevistado sentia orgulho e satisfação por ter participado deste processo.
Entrevistado 10	Com experiência na implementação da ferramenta.	Orgulho. Considera a complexidade operacional elevada, frente ao retorno prático. Considera que já deveria ter ocorrido revisão da metodologia.
Entrevistado 11	Com experiência em ações de Gestão de Pessoas dentro e fora do TCE-RS.	Visão positiva sobre o amadurecimento das práticas de Gestão de Pessoas, não apenas no TCE-RS, mas no serviço público. Reconhece a oportunidade de aprimoramento das práticas, com vistas a uma maior efetividade.

Fonte: Sistematizado pelo autor.

Para o desenvolvimento do estudo, foi aberto um processo administrativo interno no TCE-RS e providenciado um Termo de Consentimento assinado pelo responsável legal da Instituição, de maneira a permitir o acesso a documentos, a realização de entrevistas junto a servidores do Órgão e a divulgação dos resultados. As falas selecionadas destes entrevistados encontram-se apresentadas no capítulo de análise dos dados, em destaque, com recuo e fonte em itálico, de maneira a diferenciá-las das citações literais. A apresentação da Instituição onde

o estudo foi realizado será trazida no capítulo de Apresentação e Análise dos Dados, facilitando o fluxo da leitura, pois algumas informações já serão, quando for o caso, discutidas e analisadas à luz do referencial teórico, com os procedimentos metodológicos apresentados neste capítulo.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A apresentação e análise dos dados encontram-se organizadas neste capítulo a partir de três seções temáticas. A primeira, intitulada “Apresentação do campo de estudo – o TCE-RS” descreve a Instituição onde a pesquisa foi desenvolvida, contextualizando-a a partir de características específicas, relevantes para o âmbito das análises necessárias. A segunda seção, nomeada “Observações Acerca do Contexto do Estado do RS” concentra informações pontuais referentes a estrutura legal do Estado do RS, onde se situa o TCE-RS. Por fim, na terceira seção, “O Programa de Avaliação de Desempenho do TCE-RS”, aprofundam-se as análises acerca do PROADES do TCE-RS, dados centrais para o alcance dos objetivos do presente estudo, organizando as mesmas em subseções de maneira a destacar organizar temporalmente os elementos de análise.

4.1 APRESENTAÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO: O TCE-RS

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul foi criado em 26 de junho de 1935 de acordo com o Decreto nº 5.975 pelo então Governador General Flores da Cunha, tendo hoje como Missão exercer o controle externo sobre a gestão do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul, em conformidade com as regras e os princípios constitucionais, contribuindo para o aperfeiçoamento da Administração Pública, em benefício da sociedade. O TCE-RS audita mais de 1.250 jurisdicionados, o que envolve um orçamento anual próximo de 50 bilhões de reais, em um total de 4.006 processos apreciados em 2016. No órgão são realizados julgamentos, inspeções especiais, extraordinárias e, emitidos pareceres, medidas cautelares, de notas técnicas, certidões, além de diversas ações relacionadas ao controle externo e à cidadania¹⁴.

¹⁴ Conforme informações disponíveis em:

http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/relatorio_atividades/Anual2016.pdf
<http://relatoriodegestao.tce.rs.gov.br/tce-em-graficos/>

Integram a organização do Tribunal de Contas¹⁵ I – o Tribunal Pleno; II – as Câmaras; III – as Câmaras Especiais; IV – os Conselheiros; V – os Auditores Substitutos de Conselheiro; VI – a Presidência; VII – a Vice-Presidência e a Segunda Vice-Presidência; VIII – a Corregedoria-Geral; IX – a Ouvidoria; X – a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena; e XI – o Corpo Técnico e os Serviços Auxiliares (TCE-RS, 2015).

Além dos Magistrados e Membros do Ministério Público de Contas, o TCE-RS possui¹⁶ em seu quadro técnico 727 servidores de carreira, divididos entre 487 Auditores Públicos Externos, 235 Oficiais de Controle Externo, 02 Bibliotecários e 03 Auxiliares de Serviços Gerais (cargo em extinção), distribuídos ao longo do Organograma Institucional, conforme Anexo 04. Dentre seus valores está a “Valorização das Pessoas”, na busca de um ambiente saudável e propício à obtenção de competências técnicas e comportamentais, promovendo a mobilização para o desenvolvimento pessoal e Institucional¹⁷.

Na Instituição, desde 2015¹⁸, a área de Gestão de Pessoas passou a ser vinculada à Direção Administrativa, contando com uma Supervisão de Gestão de Pessoas que, por sua vez, é subdividida em Serviço de Recursos Humanos, Serviço de Perícias Médicas, Serviço de Folha de Pagamento e Serviço de Pessoal. Conforme justificativa da Resolução Nº 1021/2014, declarou-se que a existência de hierarquias intermediárias e distintas na mesma área de atuação poderia ser prejudicial à eficiência e ao trabalho em equipe, obstaculizando o fluxo de informações e trazendo o risco de sobreposição de prioridades e de perda de direcionamento das ações. Desta forma, foi então criada a Supervisão de Gestão de Pessoas.

Antes da edição desta Resolução – portanto recentemente -, as áreas de Pessoal e de Folha de Pagamento, ainda que dentro da Direção Administrativa, estavam subordinadas a uma Supervisão na qual eram desempenhadas atividades bastante distintas, como a manutenção de prédios, transportes, almoxarifado, biblioteca e protocolo, denominada Supervisão de Serviços Administrativos - SSA. Nesta configuração, o Centro de Recursos Humanos e o

¹⁵ Funciona, junto ao TCE-RS, o Ministério Público de Contas. Em termos gerais, as atribuições do Ministério Público de Contas podem ser assim sintetizadas: promover a defesa da ordem jurídica; comparecer a todas as sessões do Tribunal, sob pena de nulidade das deliberações adotadas; opinar em todos os processos relativos à função fiscalizadora do TCE-RS; propor a instauração de tomadas de contas especiais e a realização de auditorias e inspeções especiais e extraordinárias; representar a outros órgãos acerca de atos irregulares cuja apuração/responsabilização seja da sua respectiva competência; interpor recursos e propor pedidos de revisão/rescisão e zelar pelo cumprimento das decisões do Tribunal de Contas do Estado. <http://portal.mpc.rs.gov.br/portal/page/portal/MPC/institucional>.

¹⁶ Conforme dados do *web site* da Instituição, no *link* de informações funcionais, Acesso em: 06/08/2017.

¹⁷ http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/identidade_organizacional

¹⁸ Conforme Resolução TCE-RS Nº 1021, de dezembro de 2014.

Centro de Perícias Médicas mantinham-se apartados das outras áreas afins (Pessoal e Folha de Pagamento), não compartilhando estrutura hierárquica e instâncias de decisão.

É no Serviço de Recursos Humanos – SRH que o autor deste estudo atuou na função de Coordenador durante todo o período. Dentre outras ações, o SRH é responsável pela gestão do Programa de Avaliação de Desempenho da Instituição. O SRH é composto¹⁹ pelo Setor de Avaliação, Recrutamento e Seleção de Recursos Humanos (SAR) e Setor de Desenvolvimento de Políticas de Recursos Humanos (SPRH). O SRH conta com um Coordenador e um assessor, enquanto os setores subordinados contam com um dirigente e assistentes, totalizando sete servidores, além de dois estagiários.

O TCE-RS possui, também, a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Jurueña, responsável pelas ações de disseminação e gestão do conhecimento, tanto para público interno quanto para o externo. A ESGC realiza os programas “É da Nossa Conta”, “Cidadania com Arte”, “Universidades no TCE”, “TCE nas Escolas” e “Promovendo Saberes” voltados para o desenvolvimento da cidadania e da administração pública, além de ações de educação para o público externo como fóruns, encontros, cursos e seminários, que totalizaram 6.206 participantes no ano de 2016²⁰.

Dentre os prêmios e reconhecimentos obtidos pela Instituição na área de Gestão de Pessoas, destacam-se: o Programa de Preparação à Aposentadoria com os Prêmios Top Ser Humano – ABRH-RS e Prêmio Internacional Óscar Alvear Urrutia – FIDAGH; Programa de Mentoria, com o Top Ser Humano – ABRH-RS; Programa Integrar, com o Prêmio Top Ser Humano – ABRH-RS e o Programa Cidadania com Arte, com o Prêmio Top Cidadania – ABRH-RS.

4.1.1 Observações acerca das atividades do TCE-RS

Previamente a uma análise mais profunda dos elementos encontrados, fazem-se necessárias algumas observações acerca das particularidades do TCE-RS, em especial sobre a atividade de auditoria, uma das bases da atuação do Órgão, o que, naturalmente, influencia na sua organização. Segundo o Dicionário Michaelis auditar é o “[...] exame analítico, minucioso,

¹⁹ Em 06/08/2017.

²⁰ http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/relatorio_atividades/Anual2016.pdf

relativo às operações contábeis e financeiras de uma empresa ou instituição [...]” executado como um “[...] procedimento de análise, investigação e validação de um sistema, atividade ou informação [...]” (MICHAELIS, 2017). Desta forma, deve-se considerar que um dos elementos fundamentais da atuação do TCE-RS está mais associado à prestação de um serviço e não à fabricação de um produto, como nas organizações industriais.

O TCE-RS não possui maquinário ou tecnologia específica, tampouco tem como atividade principal o atendimento direto de demandas dos cidadãos, como um serviço público hospitalar ou uma repartição administrativa com guichês de atendimento. Sua principal entrada também não é sempre recebida de um “fornecedor” como na visão clássica de processos produtivos. No TCE, boa parte dos insumos de trabalho tem que ser buscada externamente, em um processo proativo.

Já a natureza destas auditorias tem, obrigatoriamente, como característica a amostragem – frente à impossibilidade de rever todos os atos praticados por todos os servidores/gestores/contratados em todos os órgãos/instituições de todo o Estado/municípios em todos os dias do ano.

Desde as atividades da cidade com menor Produto Interno Bruto do Estado, ao maior e mais complexo projeto em andamento, a escolha do foco depende, também, do *know how* do Auditor. Considerando que o Auditor é o principal responsável pela concepção do relatório, baseado no seu exame analítico de fenômeno observado *in loco*, estão envolvidos diversos complicadores do processo de avaliação de desempenho desta realidade, em especial, qualidade, profundidade, quantidade e retrabalho.

Assim, tal atividade também não trata, apenas, de esforço puramente intelectual desprovido de componente físico, pois deve resultar na confecção de um relatório de auditoria acerca da realidade observada no órgão auditado. Este relatório, por sua vez, tem características únicas, pois cada órgão tem sua natureza, razão de existir, e particularidades legais/operacionais. Um relatório tem como seu principal componente visível a produção textual, porém, a quantidade ou a forma não são, necessariamente, diretamente proporcionais à sua qualidade.

Um relatório de auditoria sem os devidos apontamentos pode ocorrer porque simplesmente não havia nenhuma irregularidade no órgão auditado, ou, talvez, porque o auditor não foi capaz de perceber a irregularidade, ou, ainda, o auditor percebeu, porém não efetivou o registro.

Se, por exemplo, o Auditor identificou elementos que deveriam constar em relatório, porém, não os incluiu, seria muito difícil para o responsável de sua avaliação fazer tal consignação no processo avaliativo sem o conhecimento dos fatos. E se nas etapas seguintes de instrução do processo, o especialista responsável pela análise jurídica fez uma análise menos profunda do que poderia? Quem poderia avaliar a respeito? Sob qual parâmetro?

Esta “linha de produção” analítico-cognitiva-descritiva que flui por diversos setores até chegar às decisões dos Conselheiros e Conselheiros Substitutos²¹ tem a maioria de suas atividades principais dependentes do intelecto, da capacidade analítica e da transformação deste esforço em texto e documentos eletrônicos. Para Barbosa (1996) e Bergue (2011) avaliar e medir produções humanas que possuem características difíceis de serem objetivamente avaliadas não pode seguir a mesma lógica de parâmetros rígidos utilizada para maquinário e linha de produção, sob o risco de prejudicar a qualidade do serviço prestado.

Além das áreas e atividades mais associadas à atividade fim²², existem, naturalmente, as áreas convencionais presentes na grande maioria das organizações, como Almoxarifado, Folha de Pagamento, Protocolo e Arquivo²³. O convívio das diversas áreas e suas características distintas pode tornar ainda mais acentuado o desafio de concepção e operacionalização de um sistema de gestão do desempenho.

Há que se destacar, também, que as carreiras do TCE-RS possuem muito poucas classes para progressão, tendo o cargo de Auditor classes de “A” a “D” e o cargo de Oficial, classes de “A” a “E”. Considerando que as promoções ocorrem por merecimento e antiguidade, alternadamente, observa-se a seguinte evolução:

Quadro 8 – Sistema de Promoções do TCE-RS

Cargos	Classe	Tempo Mínimo Necessário	Tipo de Promoção
APE/OCE	A	Classe inicial obtida no ingresso	-
APE/OCE	B	03 anos (conclusão do estágio probatório)	Merecimento
APE/OCE	C	02 anos após a promoção anterior	Antiguidade
APE/OCE	D	02 anos após a promoção anterior	Merecimento
OCE	E	02 anos após a promoção anterior	Antiguidade

Fonte: Sistematizado pelo autor.

²¹ As decisões, pareceres e deliberações dos Conselheiros e Conselheiros Substitutos estão próximos do que se pode considerar o “produto final” para a sociedade, conforme Anexo D.

²² 12% dos servidores do TCE estavam vinculados a atividades da Direção Administrativa em março de 2017, conforme relatório do SRH.

²³ Conforme o Organograma do TCE-RS (Anexo C)

Desta forma, das poucas promoções, apenas duas ocorrem por critérios de merecimento, o que, por consequência, inviabiliza uma gestão de carreira formal e de longo prazo baseada nos conceitos de desenvolvimento e merecimento. Um Auditor pode já não ter mais perspectivas de evolução na carreira após sete anos de exercício, enquanto um Oficial de Controle Externo em nove anos.

Destaca-se que, segundo o Entrevistado 09, tal situação encontrada na pequena amplitude temporal do plano de carreira foi fruto da não aprovação de legislação específica durante as discussões sobre o plano de carreira que inicialmente previa uma perspectiva de longo prazo com o número correspondente de classes. Como consequência deste modelo, percebe-se um forte impacto das promoções por antiguidade, relacionadas à vinculação temporal ao TCE-RS. Pulakos (2011) considera esta situação muito comum no serviço público, onde questões salariais são mais influenciadas pelo tempo de trabalho do que pelo desempenho, repercutindo em pouca diferença remuneratória. Esta frustração é percebida pelos servidores e observada, também, nas entrevistas, pesquisa de clima organizacional e nas manifestações de servidores vivenciadas pelo pesquisador ao longo da experiência no TCE-RS.

Quanto à relação entre o Programa e o sistema de promoções, para ser promovido por merecimento, o servidor deverá obter uma composição positiva entre os conceitos recebidos nos ciclos do PROADES que forem concluídos durante o período de interstício entre suas promoções por merecimento. Para tanto, são necessários, no mínimo, três conceitos entre “Excelente”, “Muito Bom” ou “Bom” dentre os cinco conceitos atribuídos ao avaliado em cada avaliação realizada no ciclo. Outros requisitos como a participação em cursos, eventos e ações institucionais complementam os critérios de promoção. Tais escolhas, porém, não tem vinculação direta às avaliações do PROADES ou outra ação institucional, ficando a critério dos servidores.

4.2 OBSERVAÇÕES ACERCA DO CONTEXTO LEGAL DO ESTADO DO RS

No que se refere ao contexto legal do serviço público do Estado do Rio Grande do Sul, sem legislação específica acerca da gestão do desempenho ou competências, prevalecem os critérios do Estatuto dos Servidores Públicos, conjugadas com as normativas específicas de cada órgão. O Regime Jurídico Único dos Servidores Estaduais do Rio Grande do Sul, Lei Complementar N° 10.098/1994, não apresenta profundidade quanto ao tema da gestão do

desempenho, enquanto o Decreto Nº 44.376/2006 é mais claro quanto aos elementos a serem avaliados durante o estágio probatório dos servidores ingressantes, porém apenas ao longo dos três primeiros anos de exercício. Conforme a Lei Complementar Nº 10.098/1994, que dispõe sobre o Estatuto e Regime Jurídico Único, não se verificam elementos estruturados de gestão do desempenho:

Art. 177 - São deveres do servidor:

I - ser assíduo e pontual ao serviço;

II - tratar com urbanidade as partes, atendendo-as sem preferências pessoais;

III - desempenhar com zelo e presteza os encargos que lhe forem incumbidos, dentro de suas atribuições;

IV - ser leal às instituições a que servir;

V - observar as normas legais e regulamentares;

VI - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

VII - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

VIII - atender com presteza:

a) o público em geral, prestando as informações requeridas que estiverem a seu alcance, ressalvadas as protegidas por sigilo;

b) à expedição de certidões requeridas, para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) às requisições para defesa da Fazenda Pública;

IX - representar ou levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver conhecimento, no órgão em que servir, em razão das atribuições do seu cargo;

X - zelar pela economia do material que lhe for confiado e pela conservação do patrimônio público;

XI - observar as normas de segurança e medicina do trabalho estabelecidas, bem como o uso obrigatório dos equipamentos de proteção individual (EPI) que lhe forem confiados;

XII - providenciar para que esteja sempre em dia no seu assentamento individual, seu endereço residencial e sua declaração de família;

XIII - manter espírito de cooperação com os colegas de trabalho;

XIV - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

§ 1º - A representação de que trata o inciso XIV será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa.

§ 2º - Será considerado como co-autor o superior hierárquico que, recebendo denúncia ou representação a respeito de irregularidades no serviço ou de falta cometida por servidor, seu subordinado, deixar de tomar as providências necessárias a sua apuração. (RS, 1994, Art. 177)

Já, em relação ao período inicial de Estágio Probatório no Estado do Rio Grande do Sul, o Decreto Nº 44.376/2006 define de forma mais específica, em seu Art. 1º, a verificação de certos elementos, além de contar com seis modelos de formulários de avaliação em seus anexos:

Art. 1º - Estágio Probatório é o período de três anos de exercício do servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo, durante o qual será verificada a conveniência ou não da sua confirmação no cargo, mediante a apuração dos seguintes fatores:

I - Disciplina: verifica a integração às regras, normas e procedimentos estabelecidos para o bom andamento do serviço, bem como a forma com que se relaciona no ambiente de trabalho.

II - Eficiência: avalia o grau de conhecimento, o modo como utiliza e mantém o material e equipamentos, o modo como executa suas atividades e o grau de iniciativa para solucionar problemas.

III - Responsabilidade: analisa como cumpre suas obrigações, o interesse e a disposição na execução de suas atividades.

IV - Produtividade: avalia a qualidade na apresentação do trabalho, a capacidade em assimilar e aplicar os ensinamentos na execução de suas atividades.

V - Assiduidade: avalia a frequência e o cumprimento do horário de trabalho. (RS, 2006, Art. 1º)

Em face da ausência de profundidade nas definições estaduais acerca da gestão do desempenho ao longo da carreira do servidor efetivo após o período de estágio probatório, resta aos diferentes órgãos a definição de suas políticas e práticas, a partir da edição de leis, decretos, portarias, resoluções, instruções normativas, etc.²⁴, assim como o Programa de Avaliação de Desempenho do TCE-RS.

4.3 O PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO TCE-RS

O programa de avaliação de desempenho vigente no TCE-RS, nominado “PROADES”, teve seu marco normativo aprovado em 08/02/2006, com a edição da Resolução Nº 735/2006. Alguns dos elementos que levaram a tal iniciativa podem ser encontrados na referida Resolução:

[...] considerando as diretrizes e metas estabelecidas no Planejamento Estratégico;

considerando a necessidade de aferir o resultado dos trabalhos desenvolvidos e identificar as potencialidades de cada servidor;

²⁴ Decreto 52.229/2014 regulamenta a avaliação do desempenho funcional da Fundação de Economia e Estatística. Siegfried Emanuel Heuser. Decreto 52.148/2014 regulamenta a avaliação do desempenho da fundação de ciência e tecnologia. Decreto 52.111/2014 regulamenta a avaliação do desempenho funcional da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul. Decreto 52.097/2014 aprova o regulamento de avaliação de desempenho e de promoções dos(as) empregados(as) pertencentes ao plano de empregos, funções e salários da Fundação Piratini. Decreto 52.087/2014 regulamenta a avaliação do desempenho funcional dos(s) empregados(as) do quadro de empregos permanentes da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler. Decreto 47.476/2010 dispõe sobre o enquadramento dos servidores do quadro dos funcionários da saúde pública. Lei ordinária 13.417/2010 dispõe sobre a reestruturação do quadro de funcionários da saúde pública, estabelece normas gerais de enquadramento, institui nova tabela de vencimentos e dá outras providências. Decreto 46.527/2009 aprova o regulamento de promoção e da movimentação vertical do plano de cargos e salários da Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária - FEPAGRO.

considerando a necessidade de estimular a qualidade e o aperfeiçoamento dos procedimentos de trabalho com vistas ao aumento da produtividade nas unidades e nos serviços prestados por esta Corte;
considerando a necessidade de estimular a capacitação profissional e o aproveitamento do potencial dos servidores;
considerando a necessidade de subsidiar ações da área de Recursos Humanos (lotação, mobilidade, treinamento e desenvolvimento de servidores) [...] Fica instituído o Programa de Avaliação de Desempenho – PROADES [...] (TCE-RS, 2006, p. 1 e 2).

Desde então, o PROADES passou por poucas revisões e ajustes, sendo a mais significativa àquela ocorrida em 2008²⁵, dois anos após a implementação, pela qual o sistema de avaliação foi alterado do critério de pontos (numérico), para o uso de conceitos. A Instrução Normativa N° 22 de 17/12/2009 esclarece os objetivos declarados do Programa, sendo o objetivo geral “avaliar, desenvolver ou aperfeiçoar e valorizar as potencialidades de desempenho dos servidores do Tribunal de Contas do Estado”, enquanto seus objetivos específicos são:

- fornecer subsídios à gestão da política de recursos humanos;
- identificar e desenvolver as potencialidades de cada servidor;
- identificar necessidades de capacitação para superar as carências e maximizar os potenciais;
- proporcionar orientação constante sobre as dificuldades de desempenho, buscando melhorias;
- possibilitar o estreitamento das relações interpessoais e a cooperação dos servidores entre si e seus chefes;
- auxiliar no processo de definição do desempenho esperado dos servidores, planejando as atividades para o seu alcance;
- contribuir para o desenvolvimento de novas habilidades e estimular o autodesenvolvimento e o crescimento profissional dos servidores. (TCE-RS, 2009, p. 7).

A sistemática atual afere o desempenho dos servidores durante o período de 12 meses, observando, principalmente, os fatores disciplina, produtividade, responsabilidade e eficiência, alinhados ao Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis do Estado²⁶. Por iniciativa do TCE-RS, o fator qualidade foi inserido nos itens avaliáveis, juntamente com elementos acerca de competências específicas que valiam de acordo com o cargo/função exercidos. Conforme o Entrevistado 09, tal escolha foi influenciada pelo ambiente de gestão que estava sendo desenvolvidos no TCE-RS, acreditando que a qualidade seria um diferencial

²⁵ Resolução TCE-RS N° 816 de 02/06/2008

²⁶ O artigo n° 28 da Lei Complementar n° 10.098/94 trata dos requisitos a serem observados durante o estágio probatório de todos os servidores estaduais regidos por este estatuto. No texto original, consta também, o requisito “assiduidade”, porém, não consta qualidade.

de grande relevância para a avaliação das atividades, considerando a natureza da atuação institucional.

O período avaliativo, por sua vez, é subdividido em três etapas, “planejamento”, em julho, “acompanhamento”, em dezembro e “avaliação”, em junho do ano seguinte. O planejamento é a fase de estabelecimento do padrão de desempenho esperado e previsão das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades; no acompanhamento ocorre o registro dos resultados do período, podendo haver revisão do planejamento. Já na avaliação, ocorre apuração dos resultados globais, com atribuição de conceitos para cada um dos cinco quesitos, além da elaboração de um parecer descritivo.

Quanto aos pressupostos utilizados, uma das perspectivas atualmente encontradas na gestão de pessoas no serviço público, tanto no Governo Federal, quanto no TCE-RS, é o da Gestão por Competências. Enquanto no TCE-RS esta adoção se deu a partir da Resolução Nº 681/2004, na esfera federal, os conceitos foram definidos pelo Decreto Nº 5707/2006, evidenciando um pioneirismo do TCE-RS para com tal abordagem.

Conforme Resolução Nº 681/2004:

Art. 1º Fica instituída a sistematização dos perfis funcionais no âmbito do Tribunal de Contas, com o objetivo de proporcionar critérios para a gerência de recursos humanos, compreendendo as seguintes finalidades:

I – permitir a avaliação ou o desenvolvimento de competências para a consecução de tarefas ou rotinas;

II – proporcionar uma melhor gestão de recursos humanos, especialmente quanto à designação, lotação, treinamento e qualificação de servidores para ocupar funções gerenciais;

III – qualificar a designação ou lotação de servidor para o exercício de função nas unidades administrativas do Tribunal. (TCE-RS, 2004, Art. 1º).

Atualmente, a regulamentação de tais competências segue a Instrução Normativa Nº 04/2016 e está estruturada em sistema informatizado, subsidiando, também, as avaliações de estágio probatório e do PROADES.

4.3.1 Contexto e fatores de influência para a implementação de um Programa de Gestão do Desempenho no TCE-RS

Um dos pontos centrais para se compreender a situação encontrada - e objeto deste estudo, é o entendimento do motivo pelo qual a Instituição implantou um Programa de Gestão

do Desempenho no ano de 2006, mesmo não sendo um requisito legal ou uma característica do ambiente (público) no qual estava inserida, tampouco a necessidade do desenvolvimento de um diferencial competitivo, como poderia ocorrer no contexto privado.

Deve-se salientar que a Instituição não estava inserida em um mercado aberto, nem estava ameaçada ou possuía concorrentes, visto ser possuidora de prerrogativas constitucionais para existência e execução de suas atividades. Ademais, mesmo com a existência de outros Tribunais de Contas, inclusive o Tribunal de Contas da União, suas áreas de atuação são bastante delimitadas, tendo como referência principal a origem (federal/estadual/municipal) do dinheiro público que está sendo auditado, não havendo, assim, concorrência ou competição por recursos entre este grupo de instituições (BRASIL, 1988; RIO GRANDE DO SUL, 1989; BERGUE, 2009). Desta forma, é possível inferir que foram forças internas as responsáveis pela ação proativa de “saída da zona de conforto” com tal mudança de padrões gerenciais.

Pode-se relacionar tal iniciativa com a influência dos conceitos de *New Public Management* e a aproximação do serviço público com elementos efervescentes na iniciativa privada brasileira, na década de 1990. Sendo assim, os gestores do TCE-RS realizaram movimentos indutores de práticas de controle da qualidade, eficiência e padronização. Começava, então, uma aproximação com os conceitos preconizados pela ISO:9001²⁷ e pelo Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP), além da influência do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento²⁸ (BERGUE, 2009; 2011, PEREIRA, 1995; 1996).

Uma síntese deste movimento deve considerar a criação de um Escritório da Qualidade em 1997, Certificação na norma ISO:9001 em dezembro de 2004 e a conquista do Troféu Bronze do PGQP no ano de 2006 (BERGUE, 2009)²⁹.

É nesse ambiente de políticas e práticas ainda não tão comuns ao serviço público que surge um dos elementos cruciais para a implementação de um programa de avaliação de

²⁷ Informações disponíveis em:

http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/certificado_iso

²⁸ Informações disponíveis em: <http://inst-rui-barbosa.jusbrasil.com.br/noticias/2896974/conheca-o-promoex>;

<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/promoex>

²⁹ A aproximação do TCE com o PGQP é uma ação relacionada com a diretriz “Projetar o Tribunal no cenário gaúcho, em termos de gestão pela qualidade”, definida no seu Planejamento Estratégico 2003-2006. O TCE foi certificado na norma ISO:9001 através do certificado de nº FS 89873 emitido em 12/01/2015. A Resolução nº 493/1997 instituiu o Conselho e o Escritório da Qualidade no TCE-RS.

desempenho, pois a sua existência foi um dos itens de avaliação e pontuação para que a Instituição pudesse pleitear o reconhecimento do PGQP. Conforme o Entrevistado 01 – que atuou junto à área responsável –, possuir um programa de avaliação de desempenho funcional “*era uma lacuna*” para o alcance dos padrões de gestão e qualidade que o TCE-RS almejava, inclusive para concorrer à premiação específica³⁰.

A fala do Entrevistado 06 confirma que a aproximação com este movimento e com outras instituições ligadas a qualidade foi tanta que “[...] servidores do TCE chegaram a participar como avaliadores do PGQP frente a outras instituições”, buscando compreender ao máximo os novos conceitos, vindo a facilitar a implementação no TCE-RS e a integração com este movimento.

Foi unânime a manifestação dos entrevistados no sentido de que a definição pelo desenvolvimento de práticas de gestão do desempenho ocorreu devido às características e esforços dos gestores da época, fato potencializado pelos critérios e requisitos de prêmios e certificações aos quais a gestão do TCE-RS vinha buscando se adequar. Esta situação se aproxima do apresentado por Lucas *et al.* (2010) na Prefeitura de São Paulo, onde a definição das ações partiu dos gestores que haviam assumido, porém, diferente do TCE-RS, parece não ter havido o mesmo entendimento/priorização na continuidade quando da transição dos gestores. Este contexto também vai ao encontro das observações de Orsi e Silva (2014) no sentido da importância do suporte por parte da alta administração para com a gestão do desempenho. Em especial, a alta rotatividade dos postos no serviço público torna difícil a continuidade dos esforços, prejudicando a institucionalização (ORSI; SILVA, 2014).

4.3.2 A Concepção

A partir da análise documental dos procedimentos para a edição da normativa que sustentou o início do Programa no ano 2006, seria possível considerar um lapso temporal de praticamente três anos desde os primeiros registros até a aprovação da Resolução N° 735 de 02 de fevereiro de 2006. Esta quantidade considerável de tempo chamou a atenção em um primeiro

³⁰ O TCE-RS foi um dos vencedores do Troféu Bronze na 11ª edição do Prêmio Qualidade RS do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade no ano de 2006. Disponível em: http://www.qualidade-rs.org.br/mbc/pgqp/index.php?option=com_noticia&task=noticias_detalhes&Itemid=38&id=1731

momento, porém, os elementos encontrados na pesquisa de campo são capazes de ilustrar e explicar a trajetória percorrida.

Um fato inusitado do qual só foi possível tomar conhecimento devido aos padrões e práticas de registro formal da Instituição foi que, apesar do PROADES estar definido em normativa do ano de 2006, existe outra normativa sobre o assunto, datada do ano de 2004. Tal normativa foi oficialmente aprovada e publicada com estrutura similar à atual, e tendo como justificativa “[...] instituir o Programa de Avaliação de Desempenho – PROADES” no âmbito do Tribunal de Contas do Estado, em atenção às diretrizes e metas estabelecidas em seu Planejamento Estratégico” (TCE-RS-2004, p. 06). A consulta aos andamentos do Processo nº 4949-02.00/03-9 demonstra que sua abertura ocorreu em 06/06/2003. Desta forma, os primeiros registros datam de 14 meses antes da publicação da primeira normativa, em 18/08/2004, o que, por sua vez, ocorreu 32 meses antes da publicação³¹ da resolução que efetivamente deu início ao PROADES, em 14/02/2006. Tal Resolução, que de fato cria o Programa, traz a seguinte justificativa:

A presente Resolução visa instituir o “Programa de Avaliação de Desempenho – PROADES” no âmbito do Tribunal de Contas do Estado, em atenção às diretrizes e metas estabelecidas em seu Planejamento Estratégico.

Referido instrumento de avaliação tem por objetivo aferir o resultado dos trabalhos desenvolvidos e identificar as potencialidades de cada servidor, visando estimular a qualidade e o aperfeiçoamento dos procedimentos de trabalho, bem como o aumento da produtividade nas unidades e nos serviços prestados por esta Corte.

Pretende, ainda, estimular a capacitação profissional e o aproveitamento do potencial dos servidores, podendo, ainda, subsidiar ações da área de Recursos Humanos no tocante à lotação, mobilidade, treinamento e desenvolvimento dos servidores (TCE-RS, 2006, p. 06).

Observando a informação inicialmente considerada de que o Programa foi constituído apenas em 2006, tal elemento documental ocasionou um questionamento acerca do motivo da existência de tal normativa oficial no ano de 2004, o que foi esclarecido junto aos Entrevistados que vivenciaram tal época. O Entrevistado 04 explicou o ocorrido: *“Não havia condições operacionais e clareza de diretrizes, muitas dúvidas. Atrasou implantação”*. Percebe-se, assim, que o início do funcionamento do Programa não foi um processo simples ou linear como uma ideia inicial sugeriria. A própria abrangência do Programa foi, também, impactada, não sendo tão completa quanto os conceitos já conhecidos à época, conforme o Entrevistado 04 relembra, ao comentar que, frente à percepção sobre limitações culturais “[...]”

³¹ A Resolução TCE-RS nº 735/2006 foi publicada em 14/02/2006.

uma avaliação 360° não seria possível [...]”. O Entrevistado 04 complementa que o TCE-RS já contava com a expectativa da adoção de práticas relacionadas ao desempenho dos servidores em seu plano estratégico da época que estimulariam a consequente operacionalização.

[...] a partir da inserção da (necessidade de desenvolvimento do projeto de) avaliação de desempenho no planejamento estratégico, foi determinado ao RH que procedesse os estudos. (Entrevistado 04)

Quanto à inspiração para os conceitos utilizados, o Entrevistado 04, próximo à área responsável pela estrutura proposta, revelou que houve pesquisa documental prévia e estudos de caso, em especial registros de experiências públicas federais. Percebe-se que apesar da definição pela implementação ter vindo da Alta Administração, ligada a movimentos externos à Instituição, não houve definição prévia dos conceitos, modelos ou abordagens que deveriam ser obrigatoriamente adotados. Definiu-se, primeiramente, que o TCE-RS teria um programa de avaliação de desempenho, para depois se decidir, internamente, sobre os pressupostos do futuro programa. Tal fato se diferencia de situações nas quais uma legislação externa impõe a adoção de uma nova prática, já com detalhamento definido.

O Diretor da época me disse: precisamos desenvolver isso[...] Fui atrás de pessoas que conhecessem o assunto e montamos uma comissão. No momento [o tema] era muito incipiente, não se tinha notícias, quase ninguém sabia nada. A literatura que se tinha era muito genérica, muito mais conceitual do que propriamente propondo uma metodologia. (Entrevistado 04)

Neste momento inicial, os diversos entrevistados que estavam envolvidos na implementação relataram que já era grande a preocupação com a mudança de cultura frente à avaliação de desempenho, citando, inclusive que ainda consideram esta questão como das mais críticas para o bom funcionamento do Programa. O Entrevistado 04, apesar de vivenciar fortemente o período da concepção, já não estava mais na área durante a implementação do Programa, estando distante da gestão de pessoas há mais de dez anos no momento da entrevista. Porém, ele ainda foi capaz de lembrar e citar explicitamente que foram levados em consideração elementos teóricos clássicos como efeito halo e de recenticidade. Tal declaração foi, de fato, confirmada nos registros documentais encontrados sobre as minutas das futuras regras do sistema.

Conforme o Entrevistado 04, também havia a expectativa de que houvesse “indicadores a serem utilizados na gestão”. Já o Entrevistado 06 lembra um elemento muito importante acerca da influência de elementos da Emenda Constitucional N° 19/1998 na profundidade dos impactos que poderiam advir de avaliações de desempenho, inclusive a punição de servidores. O Entrevistado 09, porém, comenta que, apesar desta perspectiva legal, a expectativa dos idealizadores para com o Programa era para com a melhoria da Instituição e dos servidores e não com possíveis ações punitivas.

Na análise documental foram encontrados os primeiros modelos da ferramenta avaliativa que estava sendo concebida com a perspectiva de aplicação manual, através de formulários em papel. De acordo com as entrevistas, verificou-se que durante as primeiras discussões ocorridas no ano de 2003 ainda não havia expectativa de possuir um sistema de gestão do desempenho totalmente informatizado. O Entrevistado 08 cita que foi realizado um primeiro projeto piloto, com alguns setores, utilizando a sistemática em papel, o que oportunizou os últimos ajustes.

Conforme relatado pelo Entrevistado 09, o desenvolvimento do sistema informatizado levou um pouco mais de um ano para estar em condições de funcionamento no ano de 2006, sendo integralmente realizado pela área de tecnologia do TCE-RS o que foi tido como um motivo de orgulho para os entrevistados que acompanharam o processo.

4.3.3 A Implementação

[...] acho que aquilo foi um peitão da Administração [...] (Entrevistado 05)

A partir dos elementos documentais encontrados, pode-se considerar que o período de implementação transcorreu desde os primeiros registros de apresentação da metodologia aos servidores no ano de 2006, até a conclusão do primeiro ciclo completo em setembro de 2007³², após o treinamento e a experiência da Instituição e seus servidores para com todas as fases de um ciclo avaliativo. Palavras como “trauma”, “terror”, “quebra da cultura”, “ameaça”,

³² Nos primeiros ciclos, o período avaliativo foi definido de abril a março do ano seguinte, com a emissão do parecer da comissão gestora até o mês de setembro.

“punição” e “aflição” foram recorrentes nas manifestações dos entrevistados em relação a esta etapa.

Causou impacto, terror por causa das notas, pontuação, iria afetar a carreira, eu posso ser preterido e outros beneficiados[...]. (Entrevistado 05)

A apresentação no auditório foi bem polêmica, lotada, com aplausos, parecia uma assembleia de categoria. Foi seguida de vários follow-ups. Primeiro geral e depois por área. (Entrevistado 02)

Bastante complicada, muita resistência, muita crítica, até pessoalização, como se fosse culpa do setor do RH ou de seus funcionários [...] Colegas se alterando. Tinha que ter certa habilidade para deixar o pessoal reclamar para depois explicar. (Entrevistado 03)

Pessoas achavam que a informação poderia prejudicar depois a vida funcional e o programa era uma ameaça. (Entrevistado 04)

A primeira vez foi um terror por causa das notas, causou uma revolta... [primeiros ciclos] impactados pelo acúmulo de sentimentos negativos contra. (Entrevistado 05)

[sobre pontuação] alguém poder ser comparada por determinadas características era uma das principais reclamações. Como vai ser a mensuração de atividades internas tão diferentes? Como vai ser a repercussão nas promoções? (Entrevistado 03)

Deve-se lembrar que a influência de ações de âmbito federal vinculadas aos conceitos de Nova Gestão Pública que associavam avaliação de desempenho e perda de cargo público naturalmente não propiciaram um ambiente receptivo para ações deste tema dentro das organizações públicas.

Adicionalmente, considerando a situação relatada pelos entrevistados, pode, também, não ter havido o alinhamento ideal entre a proposta avaliativa inicial, seus métodos empregados e a expectativa dos servidores, haja vista que nos pressupostos declarados nas normativas do Programa constavam tanto objetivos de desenvolvimento, quanto de tomada de decisão (NASSIF, 2008; ORSI; SILVA, 2014; PULAKOS, 2011). Verificam-se objetivos de desenvolvimento quando citada a necessidade de estimular a capacitação profissional e o aproveitamento do potencial dos servidores; e a necessidade de estimular a qualidade e o aperfeiçoamento dos procedimentos de trabalho. Já, quanto aos objetivos de tomada de decisão, são citadas a necessidade de aferir o resultado dos trabalhos desenvolvidos e identificar as potencialidades de cada servidor; e a necessidade de subsidiar ações da área de Recursos

Humanos, em lotação, mobilidade, treinamento e desenvolvimento de servidores (TCE-RS, 2006).

Tais manifestações reiteradas, criticando o modelo numérico, podem ter explicitado a dualidade apresentada por Pulakos (2011) quanto à incompatibilidade dos objetivos da gestão de desempenho entre um modelo orientado para “tomada de decisões” *versus* “desenvolvimento”. Para a autora (2011), ambos não podem ser obtidos igualmente bem no âmbito de um único sistema. Bohlander, Snell e Sherman (2003) também reforçam ser conflituoso o papel de julgamento da avaliação junto ao papel de ajudar no desenvolvimento dos funcionários.

[...] se um sistema for utilizado estritamente para desenvolvimento, existe menos necessidade de avaliações numéricas. Na verdade, elas muitas vezes se afastam do desenvolvimento porque fazem os funcionários se preocuparem com sua “nota” e a mensagem que ela envia, sem que compreendam suas necessidades de desenvolvimento. Em vez de avaliações numéricas, muitos sistemas de desenvolvimento utilizam avaliações por categorias para identificar se uma dimensão ou competência que está sendo analisada “é uma área de desenvolvimento” ou não. Algumas vezes, categorias mais diferenciadas são empregadas para estabelecer prioridades de desenvolvimento. (PULAKOS, 2011 p.35)

Desta forma, julgando válidos os pressupostos de Pulakos (2011), com a mistura de ambas as abordagens em uma única estrutura avaliativa, poderíamos esperar dificuldades quanto ao alcance dos objetivos iniciais. Considerando, ainda, que os pressupostos legais de promoção na carreira estariam inerentemente ligados aos resultados da gestão do desempenho, a inclusão de elementos de desenvolvimento na mesma dinâmica pode não ter sido o mais adequado, sob tal perspectiva teórica.

Um dos elementos que podem ser considerados particulares desta implementação foi a definição de que representantes dos servidores participassem da Comissão Permanente que seria formada para acompanhar o funcionamento do Programa ao longo dos ciclos avaliativos. Desta maneira, foi organizada uma votação, no mês de dezembro de 2006, na qual os servidores escolheram dois representantes que, junto aos demais membros, indicados pelas diversas áreas da Instituição, seriam responsáveis, tanto pela verificação do conteúdo das avaliações anuais, quanto da construção de um relatório ao final de cada ciclo. A eleição, realizada através da intranet da Instituição, contou com seis candidatos e duzentos e trinta e um votantes. Esta prática pode ser associada aos pressupostos teóricos que defendem como positiva

a integração e estímulo à participação dos avaliados nos processos avaliativos (GIL, 2009; NASSIF, 2008; PULAKOS, 2011)

Havia representantes dos servidores na comissão convidados durante o lançamento do Programa. Os servidores podiam votar através do Sistema. (Entrevistado 05)

Considerando tratar-se do primeiro programa de avaliação de desempenho deste órgão público, em um contexto de NGP com indicativos legais que inclusive propunham a perda do cargo público, os ciclos iniciais geraram polêmicas e questionamentos, seja pelo ato de avaliação em si, seja quanto ao uso de pontuação numérica nos principais elementos avaliativos, levando às consequências descritas no tópico seguinte (BARBOSA, 1996; PEREIRA, 1995, 1996; PULAKOS, 2011).

4.3.4 Revisões

Porque eu sou 8.4 e o colega 8.5? (Entrevistado 09)

O grande impacto na cultura organizacional, reforçado pelas críticas quanto ao uso de pontuação numérica nos principais elementos avaliativos, conduziu os responsáveis pelo sistema a refletir sobre opções para a condução da implementação que poderiam ir desde a manutenção da proposta original, flexibilização, adoção das mudanças demandadas, ou, até mesmo, uma revisão geral do Programa. Neste sentido, o Entrevistado 03, destacou a impossibilidade de um retrocesso: *Já estava posto, não tinha como voltar atrás.*

Como estratégia adotada pela Organização, foram realizados encontros com os servidores, tanto para auxílio no uso, quanto para sensibilização da importância do sistema e desmistificação da perspectiva pejorativa/punitiva.

Reuniões com servidores para operar mudanças no sistema, retirar a ideia de punitivo. (Entrevistado 06)

[Houve utilização de ferramenta] EAD para pegar sugestões depois do 1º ciclo, [posteriormente] um novo ciclo de palestras e feedback, com muita participação e sugestões de ajustes. (Entrevistado 02)

Considerando que o abandono do Projeto não era uma opção, os responsáveis à época realizaram uma votação acerca de possíveis modelos alternativos, na qual venceu a transição do modelo numérico para um modelo conceitual, onde seriam atribuídos conceitos para cada quesito avaliado, conforme apresentado no Quadro 9.

Quadro 9 - Modelos de Notas e Conceitos

Modelo Inicial (2006-2008)	Modelo Ajustado (A partir de 2008)
<p>Padrões a serem observados pelos avaliadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Notas entre 9,0 e 10,0 - Superou o Esperado (SE) - devem ser atribuídas ao servidor que, no quesito avaliado, apresentou um resultado excelente, exemplar, muito acima do exigido como padrão de desempenho. - Notas entre 7,0 e 8,9 - Atingiu o Esperado (AE) - indicam o desempenho muito bom do servidor, o atingimento de todos os resultados e metas esperadas, considerando a quantidade e a qualidade previamente fixadas para o desenvolvimento dos trabalhos, e o cumprimento dos prazos estabelecidos. - Notas entre 4,5 e 6,9 - Atingiu Parcialmente o Esperado (AP) – devem ser atribuídas quando o desempenho apresentado pelo servidor não for suficiente, e os resultados esperados não foram plenamente atingidos. Houve tão-somente um atingimento parcial do que fora estabelecido. - Notas entre 0 e 4,4 - Não Atingiu o Esperado (NA) – devem ser atribuídas quando os resultados alcançados ficaram aquém do planejado, no que pertine às metas, às atividades e aos prazos, tanto em relação à quantidade, quanto à qualidade. 	<p>Padrões a serem observados pelos avaliadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Excelente - deve ser atribuído ao servidor que, no quesito avaliado, apresentou um resultado fora do comum, muito acima do esperado como padrão de desempenho. -Muito Bom – deve ser atribuído para o desempenho exemplar, ao servidor que, no quesito avaliado, atingiu os resultados esperados (considerando metas e atividades previstas), dentro dos prazos estabelecidos. -Bom – deve ser atribuído para o servidor que apresentou desempenho suficiente para atingir as metas e atividades propostas. -Regular – deve ser atribuído quando o desempenho apresentado pelo servidor deixou a desejar e os resultados esperados não foram plenamente atingidos. Houve tão-somente um atingimento parcial do que fora estabelecido. -Insuficiente – deve ser atribuído quando os resultados alcançados ficaram aquém do planejado no que pertine ao quesito avaliado.

Fonte: Sintetizado pelo autor, com base nas Instruções Normativas Nº 01/2006, 12/2008 e 22/2009.

Esta revisão do Programa contou com um elaborado conjunto de ações por parte da Instituição, incluindo grupos focais de servidores e gestores para coleta de manifestações e sugestões, organização de propostas, divulgação eletrônica e presencial, seguida por uma votação eletrônica ocorrida entre dezembro de 2007 e janeiro de 2008, com 264 votos, sendo 62,5% para a proposta de substituição do modelo numérico pelo conceitual, contra 37,5%, 99 votos, pela sua manutenção.

O abandono da estrutura numérica pode estar alinhado a já referida posição de Pulakos (2011) quanto aos pressupostos de uma perspectiva mais ligada ao desenvolvimento,

na qual “Os comentários são essenciais e mais importantes do que as avaliações numéricas porque ajudam os funcionários a compreender com mais clareza seus pontos fortes e suas necessidades de desenvolvimento” (PULAKOS, 2011, p.36).

Estas mudanças ocorridas no ano de 2008 foram as mais significativas da trajetória do Sistema até o período analisado. Dentre outras mudanças pontuais que ocorreram ao longo dos últimos ciclos, houve a disponibilização do recurso de autoavaliação e disponibilização ao gestor do *curriculum* e histórico funcional do avaliado durante todas as fases do Programa. Salienta-se que o recurso de autoavaliação possuía caráter facultativo e segundo o Entrevistado 08 não houve adoção dos usuários, ocasionando a descontinuidade desta estrutura.

4.3.5 Situação atual do Programa e da Ferramenta

No decorrer deste tópico, será realizada a análise do PROADES e da ferramenta avaliativa, a partir de suas três fases (Planejamento, Acompanhamento e Avaliação).

Fase de Planejamento

A etapa de Planejamento encontra-se definida na literatura como uma das três etapas fundamentais de qualquer sistema de avaliação de desempenho, levando ao estabelecimento do objetivo ou à especificação do desempenho desejado (ORSI, SILVA, 2014; TANURE; EVANS; PUCIK, 2007). A análise das telas do Sistema informatizado que sustentam o PROADES apresentada nesta seção pode favorecer uma visão mais concreta da situação encontrada.

Logo nesta primeira etapa, já é possível visualizar metas relacionadas a elementos estratégicos, operacionais e comportamentais, alinhando-se aos pressupostos de Brandão e Guimarães (2001), Nassif (2008) e Pulakos (2011) quanto à importância da integração entre os macro objetivos institucionais os desdobramentos para com as atividades individuais, propiciando uma visão mais sistêmica da prática avaliativa e oferecendo ao avaliado informações acerca do que lhe é esperado, conforme Figura 3:

Figura 3 – Tela de Planejamento

Fonte: Sistemas TCE-RS.

Conforme o Manual do Programa de Avaliação de Desempenho, nos meses de julho, o avaliador estabelece o padrão de desempenho esperado de cada servidor, especificando as metas individuais, atividades e prazos a serem cumpridos durante o ciclo de avaliação. Foi também consignado no documento a importância de considerar as metas da unidade, os recursos humanos, as condições técnicas disponíveis e outros elementos circunstanciais, compatibilizando, ainda, as atividades individuais com os requisitos do Quadro de Perfis Funcionais, ligado à gestão por competências (TCE-RS, 2009; TCE-RS, 2016).

O Manual traz, ainda, o destaque para a importância de se elaborar e discutir o planejamento com o avaliado e, inclusive, com o superior hierárquico de ambos quando necessário. O Sistema também é positivo ao estimular e dispor de estrutura específica para que nos casos de alterações contextuais ou de chefia o planejamento possa ser revisto. Tal estruturação e estímulos vão ao encontro dos elementos apresentados na revisão teórica, tais como inclusão dos avaliados no processo de planejamento, contextualização e clareza dos padrões (BOHLANDER; SNELL; SHERMAN, 2003; GIL, 2009).

A revisão do Planejamento poderá ocorrer, a qualquer tempo, com a abertura da fase de acompanhamento para efetuar as alterações. As metas/atividades renegociadas

terão seu registro histórico mantido [...] em caso de alteração de chefia imediata, de alguma condição funcional do servidor, ou redimensionamento das metas da unidade ou das atividades vinculadas ao servidor, deverão ser feitos, no sistema informatizado, os seguintes registros: novo lançamento pelo avaliador e concordância pelo avaliado. (TCE-RS, 2009, p. 11).

Deve-se considerar, porém, que os campos referentes às metas estratégicas, operacionais e comportamentais possuem uma lista de opções previamente registrada e definida por unidade de trabalho, sendo compartilhadas por todos os servidores, consequentemente, mais generalistas. Para se atingir o objetivo da personalização do Planejamento é necessário detalhar cada uma das metas, uma ação que não é obrigatória, nem estruturada, conforme Figura 4.

Figura 4 – Tela de detalhamento da meta (planejamento)

Fonte: Sistemas TCE-RS.

Um recurso implementado no ano de 2015, apresenta ao gestor informações atualizadas do currículo do avaliado, como cursos de graduação e pós-graduação, histórico de lotação nos diversos setores da Instituição, docência, publicações e capacitações diversas, conforme Figura 5. Tal ação parece ilustrar as premissas defendidas por Bohlander, Snell e

Sherman (2003) e Gil (2009) quanto a importância de que o processo de Gestão de Desempenho possua o máximo de informações disponíveis para que a atuação seja mais qualificada.

Figura 5 – Tela de currículo do avaliado

Currículo Vitae

Formação

Curso	Área	Tipo de curso	Instituição	Conclusão
Comunicação Social - Jornalismo	Comunicação Social - Jornalismo	Graduação		

Experiências profissionais
Não há experiências profissionais cadastradas.

Experiências dentro do TCE/RS

Data	Tipo	Descrição
01/02/2015	Lotação	Portaria 02 de 06/02/2015 - Transferência Administrativa (a partir de 01/02/2015, no(a) STM/SAR - WF4, LOTA nº 134 - 06/02/2015)
15/01/2011	Lotação	Portaria 077 de 15/01/2011 - DL 255 - 17/01/2011, na Direção de Administração - DA, Centro de Recursos Humanos - CRH, Setor de Avaliação e Recrutamento e Seleção de Recursos Humanos - SARI
12/01/2010	Lotação	Portaria 008 de 12/01/2010 - Dir. Adm. lota. a/c de 04/01/2010 - Escola Superior de Gestão e Controle - Francisco Jurubana
14/09/2008	Lotação	Portaria 200 de 14/09/2008 - Dir. Adm. lota. a/c de 12/09/2008, na Direção de Administração - DA, Centro de Recursos Humanos - CRH, Setor de Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal - STTA
01/05/1996	Lotação	Portaria 195 de 24/04/1996 - Supl. Adm. lota. a/c de 01/07/96, no SIOM, Setor de Suporte Municipal - SSIU
17/02/1994	Lotação	Portaria 002 de 17/02/1994 - Supl. Adm. lota. a/c de 02/02/94, na 2ª Div.

Docência
Não há docências cadastradas.

Publicações
Não há publicações cadastradas.

Capacitações

Fonte: Sistemas TCE-RS.

Fase de Acompanhamento

A fase de acompanhamento é executada em pelo menos uma oportunidade durante o ciclo anual, tendo como referência o mês de dezembro (05 meses após a fase de planejamento). Esta etapa conta com uma estrutura dividida entre “análise de quesitos”, “metas”, “plano de desenvolvimento”, “comentário” e “informações”, distribuída através de abas superiores, conforme Figura 6.

Figura 6 – Tela de Acompanhamento

The screenshot displays the 'Acompanhamento' (Monitoring) screen of the TCE-RS system. The window title is 'GRH1505 - Acompanhamento'. The interface includes a menu bar with 'Ações' and 'Ajuda'. Below the menu bar, there is a header section with 'TCE - RS' and 'Acompanhamento'. The main area is divided into several sections. At the top, there are tabs for 'ANÁLISE DE QUESITOS', 'METAS', 'PLANO DE DESENVOLVIMENTO', 'COMENTÁRIO', and 'INFORMAÇÕES'. Below these tabs, there is a table with columns: 'Ciclo', 'Processo', 'Parcial', 'Can', 'Avaliado', and 'Acompanhamento'. The 'Avaliado' column is highlighted in yellow. The table contains one row with the following data: 'PROADES - 2010/2011', '1', '1', and 'ENCERRADA C/CIÊNCIA'. Below the table, there are two main sections: 'Análise' and 'Análises anteriores'. The 'Análise' section contains a list of criteria: 'RESPONSABILIDADE', 'PRODUTIVIDADE', 'EFICIÊNCIA', 'DISCIPLINA', and 'QUALIDADE'. Each criterion has a corresponding description of the server's performance. The 'Análises anteriores' section contains a list of criteria: 'Zelo pela imagem da instituição'. The interface also includes a 'Registro: 1/1' indicator and a '<OSC>' button.

Fonte: Sistemas TCE-RS.

Neste acompanhamento do desempenho, o chefe imediato verificará o andamento das atividades atribuídas aos seus subordinados e realizará os registros relevantes acerca dos quesitos que serão considerados na avaliação. Nessa fase, as metas e atividades estabelecidas podem ser revisadas e, se necessário, podem ser previstas medidas para a melhoria do desempenho, como, por exemplo, treinamento ou promoção de ajustes funcionais (TCE-RS 2009).

Destaca-se positivamente que ocorreu a preocupação em evitar o erro comum de recenticidade ao definir que além do acompanhamento obrigatório “[...] a qualquer momento, poderá ser aberto um novo acompanhamento, evitando que o avaliador se reporte apenas a fatos mais recentes ou isolados.” (TCE-RS 2009, p. 11).

O Manual também mantém uma abordagem propositiva e positiva, sugerindo sempre o contato, a discussão construtiva e o alinhamento entre avaliador e avaliado. Apesar de serem recomendações positivas e alinhadas às boas práticas encontradas no referencial teórico, não deixam de ser sugestões, o que, por sua natureza, não garante a efetividade no conjunto das ações.

Essa é a fase da atuação gerencial, quando se recomenda ao chefe imediato ter um contato formal com o servidor avaliado, informando-o a respeito do seu desempenho. Devem ser verificados os resultados alcançados até então, discutidos os fatores facilitadores e os dificultadores do cumprimento do planejado, considerando os quesitos de avaliação e as definições do Quadro de Perfis Funcionais, inclusive quanto às habilidades necessárias para a realização das atividades e às atribuições da função. Momento de parar e refletir acerca dos pontos fortes e os que precisam ser melhor desenvolvidos, aproveitando o espaço próprio para registrar o desempenho geral do servidor até o momento, destacando os pontos positivos e/ou propondo ações que propiciem melhora no desempenho.[...]

Importante: Na fase de acompanhamento, avaliador e avaliado buscarão estabelecer confiança e auxílio mútuos, o que conduzirá ao crescimento profissional de ambos. (TCE-RS, 2009, p. 12)

Quando o avaliado recebe acesso ao seu acompanhamento junto ao Sistema, é oportunizado que o mesmo se manifeste formalmente, através de um campo texto de livre escrita, propiciando uma análise do período transcorrido desde o planejamento até a mais recente manifestação do avaliador, podendo registrar qualquer fato que considerar relevante. Traços de “relatório”, apresentados por Gil (2009), são encontrados nesta tela, onde é permitida a livre expressão do avaliador, acerca do período observado, comentando os cinco elementos fixos.

Fase de Avaliação

Encerrando a tríade básica de um ciclo de gestão do desempenho encontrada na literatura (planejar, acompanhar e avaliar), a fase de “Avaliação” é realizada no mês de junho do ano seguinte ao do planejamento (ORSI; SILVA, 2014). Neste momento, segundo o Manual do Programa:

[...]os avaliadores, considerando os registros realizados durante as fases de planejamento e de acompanhamento, terão que atribuir conceitos para cada um dos quesitos, elaborar um parecer descritivo acerca do desempenho do servidor ao longo do ciclo, e identificar, dentre as competências comportamentais vinculadas ao Perfil Funcional, os pontos fortes e os que precisam ser desenvolvidos pelo servidor. (TCE-RS, 2009, p. 12).

Cabe aqui salientar que no Manual do Programa foi declarada explicitamente referência do conceito de avaliação de Lucena (1992), considerando que “O conceito de

avaliação abrange, como premissa básica, a confrontação de algo que aconteceu (resultado) com algo que foi estabelecido antes (meta)” (TCE-RS, 2009, p. 06).

Nesta etapa, conforme Figura 7, o avaliador escolherá entre os conceitos “Excelente”, “Muito Bom”, “Bom”, “Regular” ou “Insuficiente” para os quesitos públicos clássicos de Responsabilidade, Produtividade, Eficiência, Disciplina e Qualidade. Os campos referentes às Análises Anteriores apresentam os registros do avaliador na(s) fase(s) anterior(es).

Definem-se os quesitos de avaliação, conforme segue:

I - Responsabilidade – refere-se à forma pela qual o servidor desempenha suas tarefas, envolvendo a responsabilidade pelas próprias atitudes, o zelo pela imagem da Instituição, a postura ética e o cuidado com os equipamentos, instrumentos e demais materiais de trabalho.

II - Produtividade – refere-se à obtenção de rendimento compatível com as condições de trabalho, em termos de volume, dentro dos prazos e condições estipulados.

III - Eficiência – diz respeito à execução da rotina de trabalho, considerados os recursos disponíveis.

IV - Disciplina – diz respeito à adaptação do servidor às regras, às normas e aos procedimentos estabelecidos para o bom andamento do serviço.

V – Qualidade – refere-se à boa execução do serviço, verificando sua confiabilidade, acessibilidade e segurança, para o atendimento das necessidades da unidade, bem como ao baixo índice de repetição de um mesmo trabalho. (TCE-RS, 2009 pg. 10)

Para realizar a avaliação propriamente dita, o avaliador registra um parecer final em campo-texto de livre escrita. Nesta etapa, é possível verificar que não há, no Sistema, obrigatoriedade estrutural de relação entre o parecer descritivo, os quesitos ou as análises anteriores, nem com as abas “Competências”, “Metas” e “Plano de Desenvolvimento”.

Figura 7 – Tela de Avaliação

Fonte: Sistemas TCE-RS.

Considerando que o Parecer Final é um campo-texto, pode-se dizer que uma possível fragilidade desta etapa seria não contar com relação sistêmica direta entre o procedimento de avaliação com as três categorias de metas (Estratégicas, Operacionais e Comportamentais) do planejamento e seus prazos que já não são apresentados diretamente³³, conforme preconizado nos registros documentais:

Importante destacar, nesse contexto, que a avaliação de desempenho não busca apenas comparar o objetivo estabelecido com o resultado alcançado, para estabelecer conclusões positivas ou negativas em relação ao trabalho. Relevante é garantir o desempenho esperado e definido por meio de metas e, identificados desvios de desempenho, servir para que o gerente atue sobre eles e suas causas, corrigindo-os. (TCE-RS-2009, p. 06)

Também não são retomados os prazos solicitados no Planejamento para que garantam uma manifestação ou avaliação concreta e específica dos mesmos. Considerando os objetivos definidos para o Programa, pode-se dizer que há espaço para maior objetividade nestes tópicos. A escolha entre as cinco opções avaliativas, pela sua natureza generalista e conceitual, pode trazer limites à avaliação, seja para fins de indicadores ou de gestão. Tal

³³ Nesta etapa, as metas são disponibilizadas apenas para consulta, sem estrutura vinculativa com alguma das formas diretas de avaliação.

estrutura parece estar mais voltada para a ideia de verificação de conformidade, ainda que o Manual do Programa novamente sugira a boa prática de que o parecer descritivo abarque os diversos elementos das etapas anteriores, sem oferecer, porém, vinculação específica.

Deverá ser elaborado um parecer descritivo com base nos registros realizados nas fases anteriores, contemplando todos os quesitos avaliados e considerando as competências técnicas e comportamentais arroladas no Quadro de Perfil Funcional para a função exercida pelo servidor. (TCE-RS, 2009, p. 13).

Já na aba competências, conforme Figura 8, ocorre a ligação entre o PROADES e a Gestão por Competências no TCE-RS. Trata-se da escolha de ao menos um ponto forte e um ponto fraco, dentre os vinculados à função ou dentre as demais competências existentes no Quadro de Perfis Funcionais do TCE.

Figura 8 – Tela de Avaliação (aba competências)

A captura de tela mostra a interface do sistema de avaliação do TCE-RS, especificamente a aba 'competências'. No topo, há uma barra de menu com 'Ações' e 'Ajuda'. Abaixo, uma barra de ferramentas com ícones para navegação e edição. O cabeçalho principal indica 'TCE - RS' e 'Avaliação'. Abaixo disso, há uma barra de filtros com 'Ciclo' (PROADES - 2011/2012), 'Processo' (vazio), 'Parcial Can' (1), 'Avaliado' (vazio) e 'Avaliação' (ENCERRADA C/CIÊNCIA). O campo 'Função do avaliado' é preenchido com 'ASSESSOR DE GAB. CONSELHEIRO OU PRESIDÊN'. A interface é dividida em duas seções principais: 'PONTOS FORTES' e 'PONTOS A DESENVOLVER'. Cada seção tem uma subseção 'Vinculados à função' e 'Outros'. Na seção 'PONTOS FORTES', 'Vinculados à função' contém 'Compromisso com resultados' e 'Outros' contém 'Pró-atividade'. Na seção 'PONTOS A DESENVOLVER', 'Vinculados à função' contém 'Comunicação' e 'Outros' está vazio. Cada item selecionado tem um ícone de download. No rodapé, há uma seção 'Orientação para o preenchimento' com duas notas: '* Para cada um dos enquadramentos de pontos fortes e a desenvolver (vinculados à função e outros) você pode especificar até duas competências comportamentais.' e '* É obrigatória a especificação de pelo menos um ponto forte e um ponto a desenvolver independente do enquadramento.'

Fonte: Sistemas TCE-RS.

Nesta etapa, percebe-se, novamente, uma abordagem mais propícia a registro e declaração do que ao potencial sistematizado de gestão. Tais escolhas não possuem campo descritivo, tampouco possuem indicação ou vinculação com treinamento e desenvolvimento, nem prazo para ação, ou mensuração do grau de evolução ao longo do tempo. A única ação possível é a escolha dos pontos, sem graduação, apresentando pouco potencial para a reflexão

ou a utilização em indicadores e planos de desenvolvimento mais estruturados. Neste tópico também não foi verificada apresentação de “competências essenciais à organização”, relacionando-as à definição do negócio, visão futura e macro objetivos (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001), ou os conceitos de entrega e agregação de valor (CARBONE *et al*, 2005; DUTRA, 2004; DUTRA; FLEURY; RUAS, 2008; FLEURY; FLEURY, 2001).

Considerando que não houve revisão deste campo desde sua implementação, pode-se considerar que sua relação com o sistema de gestão ainda possui integração limitada, ligada às primeiras experiências com o conceito, quando a gestão por competências ainda era muito incipiente no serviço público. É importante lembrar que a normativa federal acerca do tema só seria editada em 2006, dois anos depois da iniciativa do TCE-RS. Com base na estrutura do sistema e em seus desdobramentos práticos, pode-se concluir que o TCE-RS não se enquadra na definição estrita de Brandão e Guimarães (2001) de gestão de desempenho baseada em competências, ainda que o Programa possua alguns traços dessa abordagem.

Resta às manifestações do parecer final e do plano de desenvolvimento, ambos campos de texto livre, a responsabilidade de abarcar o fechamento de toda a expectativa do planejamento, metas, do acompanhamento e das competências. Frente a tantos desdobramentos advindos dos pressupostos e do planejamento do Programa, tal estrutura pode estar se mostrando insuficiente. A estrutura dos componentes avaliativos parece repercutir na dificuldade de relatórios e dados gerenciais, bem como controle e monitoramento de sua evolução. Esta limitação foi verificada tanto nas reuniões da Comissão gestora do PROADES, quanto nas reuniões da área de Gestão de Pessoas, principalmente subsídios para que a área desenvolvesse ações de apoio a avaliados e avaliadores.

Figura 9 – Tela de Avaliação (Aba Plano de Desenvolvimento)

The screenshot shows a web application window titled 'GRH1565 - Avaliação'. The interface is divided into several sections. At the top, there's a menu bar with 'Ações' and 'Ajuda'. Below it is a toolbar with various icons. The main content area is divided into two large text boxes: 'Plano de Desenvolvimento' on the left and 'Registros anteriores' on the right. Above these boxes, there are several input fields and buttons. The 'Ciclo' field contains 'PROADES - 2011/2012'. The 'Processo' field is empty. The 'Parcial Can' field contains '1'. The 'Avaliado' field is empty. To the right of these fields is a button labeled 'ENCERRADA C/CIÊNCIA'. The interface also includes a sidebar on the left with a logo and a list of tabs: 'AVALIAÇÃO', 'COMPETÊNCIAS', 'METAS', 'PLANO DE DESENVOLVIMENTO', 'COMENTÁRIO', and 'INFORMAÇÕES'. The 'PLANO DE DESENVOLVIMENTO' tab is currently selected.

Fonte: Sistemas TCE-RS.

Quanto aos diversos métodos descritos por Gil (2009) e expostos na Revisão da Literatura, traços de “escalas gráficas” são evidenciados na Figura 8, onde o avaliador deve escolher entre insuficiente, regular, bom, muito bom ou excelente para os quesitos responsabilidade, produtividade, eficiência, disciplina e qualidade. Esta estrutura aparenta uma variação da descrição de Gil (2009).

Segundo o Gil (2009), esta estrutura de dupla entrada, onde fatores são relacionados à graus de avaliação predefinidos, é o modelo mais utilizado no Brasil, porém, por si só, não favorece o desenvolvimento, nem o esclarecimento das escolhas do avaliador. Complementando tal estrutura, encontrou-se traços de “relatório” no parecer avaliativo de cada ciclo, bem como, nos acompanhamentos intermediários, onde é permitida a livre expressão do avaliador acerca do período observado, comentando os demais elementos estruturados, onde um campo não estruturado complementa outros estruturados.

O sistema também não deixa de possuir traços do modelo de avaliação de resultados, na comparação de metas fixadas e resultados alcançados, concluindo com um plano de desenvolvimento, o que, conforme Gil (2009), é prática associada a empresas com planejamento estratégico, como é o caso do TCE-RS. Aqui se faz uma observação quando ao uso da tela “Plano de Desenvolvimento”, pois foi verificado que poucos gestores incluem um

plano de desenvolvimento para o servidor avaliado, preenchendo, apenas, o parecer descritivo. Esta prática, ou melhor, a falta dela, pode comprometer a eficácia da integração com o Planejamento Estratégico, enfraquecendo o fio condutor que deveria desdobrar-se dos planos gerais da Instituição, passando pelas diferentes áreas e até influenciar na definição das metas e atividades de cada servidor (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; GIL, 2009). De forma complementar, para Nassif (2008), considerar os resultados da avaliação para planejar outras atividades, propicia, também, “que a pessoa tenha uma real percepção de si e do seu desempenho” (NASSIF, 2008, p. 303).

Considerando que o plano de desenvolvimento é facultativo, podem ficar frustradas as perspectivas de desenvolvimento/aprendizagem propostas por Nassif (2008), quanto ao paralelo entre o desempenho passado e atual do avaliado, desenvolvendo-se em metas traçadas para o futuro - no que seria o ciclo avaliativo seguinte, conforme a terminologia do PROADES.

Quanto ao método “autoavaliação”, também descrito por Gil (2009) e constante nas possíveis práticas alinhadas à abordagem desenvolvimento/aprendizagem, foi relatado que o TCE-RS chegou a desenvolver tal estrutura, porém, possivelmente, por não ser obrigatório e constar em tela em separado do comentário do avaliado, caiu em desuso. Conforme o Entrevistado 08 tal recurso foi desenvolvido a partir do ciclo avaliativo iniciado em 2008, buscando estimular a reflexão dos servidores. Analisando as opções do sistema e a consulta de um grande grupo de registros, é possível inferir que os campos de ciência do avaliado serviram, de certa forma, para a manifestação reflexiva do avaliado, enfraquecendo a importância de um campo específico para a autoavaliação. Considerando que esta prática está mais associada à uma perspectiva de desenvolvimento e aprendizagem, o fato de o Programa não dispor de um maior encadeamento nesta direção também pode ter contribuído para a pouca adesão dos servidores (GIL, 2009; NASSIF, 2008).

A visão do Programa a partir das etapas de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação, permite perceber que inicialmente existem traços mais específicos e precisos, porém, no decorrer das etapas, os mecanismos vão se tornando mais generalistas, onde os diversos pressupostos do planejamento parecem se diluir ao longo do processo. O que se inicia, por exemplo, com mais de dez campos específicos de metas, descrição e prazo, culminam em poucos campos texto, que não retomam diretamente os pressupostos declarados. Talvez, por este motivo os registros documentais encontrados nos manuais e demais normativas reiterem e estimulem a vinculação dos diversos elementos avaliativos planejados, com os campos

disponíveis para a avaliação. Registra-se que a Aba Metas é apenas para consulta dos registros realizados no planejamento e a Aba Plano de Desenvolvimento consiste em um campo texto de livre escolha. Quanto a este último recurso, o Manual define, novamente, uma boa prática:

Importante:

Sempre que as metas ou atividades não forem plenamente atingidas, por razões alheias ao desempenho do servidor, não obstante ter ele empenhado todos os esforços para atingi-las, deve ser atribuído o conceito que o chefe imediato entender cabível. Os fatores que prejudicaram o desenvolvimento normal do trabalho devem ser identificados, e a proposição de soluções, se for o caso, deve constar no plano de ação para o próximo ciclo de avaliação. (TCE-RS, 2009, p. 13)

Mesmo considerando que a retaguarda documental indica boas práticas de gestão, menos de 05% dos avaliadores fizeram uso deste recurso no ciclo 2016-2017. Frente a esta pequena adesão, é possível inferir que as frases de estímulo constantes do Manual do Sistema não foram suficientes para compensar a lacuna vinculativa e falta de estruturação entre as diversas metas da fase de planejamento, com os mecanismos de menor estruturação/vinculação da fase avaliativa.

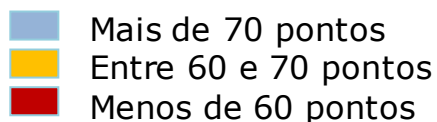
4.3.6 Outras observações quanto ao Programa

Considerando os resultados dos últimos anos da Pesquisa de Clima Organizacional da Instituição³⁴, percebe-se que, em geral, a pontuação é bastante positiva no consolidado das áreas, conforme Figura 10.

³⁴ O percentual de respondentes com relação ao quadro de servidores tem se mantido próximo de 80% nos anos recentes.

Figura 10 – Resultado das Pesquisas de Clima do TCE-RS

SEGMENTOS ANALISADOS	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Liderança	83,4	84,3	83,7	82,1	83,0	84,4
Organização do Trabalho	73,8	73,7	74,3	73,2	73,3	77,2
Ambiente de Trabalho	74,0	73,4	74,3	73,7	74,7	78,5
Comunicação	74,0	73,1	73,8	71,9	71,1	75,9
Educação e Treinamento	64,9	65,5	66,8	64,2	62,7	71,5
Recompensas Financeiras e Não-Financeiras	73,1	73,8	74,7	71,9	72,8	77,5
Imagem Institucional	71,1	72,9	74,1	73,7	73,4	75,0
GERAL	74,1	74,4	75,1	73,7	73,0	77,6



Fonte: Documentos eletrônicos do SRH.

Porém, quando analisada a questão interna específica quanto às práticas de gestão do desempenho (Estágio Probatório e PROADES), se verificam índices abaixo da média. De 2008 a 2010, o tema era tratado através de duas perguntas distintas sobre o PROADES. De 2011 a 2014, Estágio Probatório e PROADES foram tratados na mesma pergunta. A partir de 2015, foi apresentada uma questão para Estágio Probatório e outra para PROADES, a fim de evidenciar o reconhecimento quanto a cada uma das práticas, resultando na Tabela 1, abaixo:

Tabela 1 - Resultados das Pesquisa de Clima do TCE-RS

Questão*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
O PROADES possibilita um estreitamento na relação entre chefia imediata e avaliado	49,4	53,3	53,0						
Com o PROADES conheço o que é esperado do meu trabalho e tenho retorno sobre meu desempenho na execução das atividades	55,1	57,6	57,2						
Reconheço a Avaliação de Estágio Probatório como ferramenta efetiva de avaliação do meu desempenho no exercício das atividades de trabalho				62,5	59,9	61,1	59,5	70,4	70,8
Reconheço o PROADES como ferramenta efetiva de avaliação do meu desempenho no exercício das atividades de trabalho								55,8	60,3 ³⁵

Fonte: Pesquisas de Clima TCE-RS.

Mesmo após as mudanças realizadas no ano de 2008, com base nas solicitações dos servidores, juntamente com a diminuição natural da ansiedade e das angústias inerentes à implementação do Programa com o passar dos anos, sua avaliação junto aos servidores nunca alcançou índices elevados. A partir da análise dos dados, evidencia-se que a percepção negativa quanto ao PROADES era, em grande parte, responsável pelo baixo índice da questão apresentada entre os anos de 2011 e 2014, quando tratada conjuntamente com o Estágio Probatório.

Na Pesquisa de Clima Organizacional realizada no encerramento do ano de 2015, foi apresentada, além das questões do formulário padrão da Instituição, uma questão descritiva aberta, onde os servidores puderam manifestar sua opinião quanto ao PROADES. Os registros³⁶ complementaram o estudo, corroborando com as entrevistas e os elementos teóricos utilizados. Foram verificadas algumas manifestações no sentido de que a avaliação tivesse mais retorno em ações de desenvolvimento, por outro lado, também houve registros com a expectativa de

³⁵ Nos resultados do ano de 2016 houve uma evolução positiva de praticamente todos os indicadores da Pesquisa, não permitindo uma conclusão isolada quanto à melhora na questão relativa ao PROADES.

³⁶ As frases do registro documental não foram apresentadas na íntegra, tendo em vista que foram coletadas para uso interno da Instituição, não havendo possibilidade de coleta de termo de consentimento para uso neste trabalho.

que pudesse ser utilizada nas tomadas de decisão institucionais, como punição ou reconhecimento.

Cabe salientar que esta possibilidade de punição, agora solicitada por alguns, foi uma das grandes preocupações iniciais quando do lançamento do programa e assunto recorrente nos estudos sobre o tema. Destaca-se que nos registros da Pesquisa foram encontradas manifestações críticas inclusive quanto às lacunas legais da Emenda Constitucional Nº 19/1998, questionando a fragilidade de um possível caráter punitivo mais duro. Cabe salientar que a Emenda Constitucional Nº 19/1998 tinha como uma de suas marcas enfrentar um dos pilares do senso comum acerca da dificuldade de punição e demissão de servidores públicos por baixo desempenho (ORSI; SILVA, 2014; PEREIRA, 1995; 1996).

Também foram encontradas observações quanto a uma relação meritocrática, de impacto financeiro, com vistas à motivação, em especial os servidores que já não possuem mais condições de progressão na carreira. Sobre este tema, porém em sentido contrário, a fala de um dos entrevistados apresenta percepção crítica quanto ao impacto da transposição da ideia de meritocracia na vinculação de repercussão financeira direta, afirmando que conhece outros sistemas onde “[...]parece que as pessoas trabalham por dinheiro. Se tem, ok, se não tem, não trabalha.” (Entrevistado 05). A Entrevistada 08, revela que os idealizadores do PROADES já tinham tal preocupação e, propositalmente, não vincularam de forma direta o Programa a repercussões financeiras, buscando proteger sua efetividade quanto ao desenvolvimento dos servidores.

Para diversos autores, quando a remuneração é paga de acordo com o desempenho, ocorre uma mudança de valores, relações e interações entre os indivíduos, estimulando estratégias e ações que levem a uma avaliação satisfatória em detrimento de todos os demais elementos, desenvolvendo uma lógica inibidora de cooperação e inovação. Além do fato deste estímulo artificial à motivação extrínseca enfraquecer a motivação intrínseca, há grande risco de distorção nas avaliações a fim de evitar conflitos por impactos financeiros (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010; OLIVEIRA, 2016; ORSI; SILVA, 2014).

Acerca de tal observação sobre a vinculação de repercussão financeira nas práticas de gestão do desempenho no serviço público, é necessário lembrar que a adoção de tais práticas de reconhecimento através da contrapartida financeira ao bom desempenho pregava mudanças na cultura onde a passagem do tempo era a grande responsável pela evolução financeira do servidor público (PEREIRA, 1995, 1996). Porém, para Barbosa (1996), ainda que

do ponto de vista formal e jurídico o serviço público brasileiro se encontre organizado como um sistema meritocrático, tanto para o ingresso quanto para a carreira, a “realidade empírica”, não confirma o Brasil como uma sociedade ideologicamente meritocrática, o que pode ter sido um dos componentes das dificuldades relatadas em diversas experiências práticas (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010, OLIVEIRA, 2016, ORSI; SILVA, 2014).

Se for considerado que a adoção de uma gestão do desempenho baseada em contrapartidas financeiras não é uma prática integralmente incorporada e desenvolvida no serviço público, podem ser retomadas as observações de Pulakos (2011), de que, quando não é possível impulsionar resultados significativos e de alto impacto, nem obter vínculos fortes e explícitos entre o desempenho e as recompensas, é a gestão de desempenho para desenvolvimento que passa a fazer sentido. Pulakos (2011) defende que “[...] é recomendado escolher um propósito principal para gestão de desempenho – tomada de decisões ou desenvolvimento, porque ambos não podem ser obtidos igualmente bem em um único sistema.” (PULAKOS, 2011, p. 34). A autora (2011) complementa que a separação física também é importante, distinguindo as discussões de resultados com as de desenvolvimento.

Considerando que o segmento Educação e Treinamento foi um dos que historicamente apresentou os menores índices de satisfação entre os segmentos analisados, é possível acreditar que uma maior integração entre as práticas de gestão de desempenho e as ações de desenvolvimento e educação possa ser positiva para a organização

Ao se considerar os variados pressupostos³⁷ declarados para o Programa, é compreensível que se tenha criado uma grande expectativa por parte do corpo funcional. Levando em conta que a implementação do PROADES se constitui como a primeira experiência da Instituição com um sistema formal de gestão do desempenho, é possível que a conjugação de muitas pretensões de resultados em apenas uma ferramenta pode ter diminuído seu potencial de retorno, em especial por não se tratar de uma evolução incremental de políticas e práticas desenvolvidas ao longo de certo tempo, o que pode ter prejudicado um amadurecimento prévio.

³⁷ As diretrizes e metas estabelecidas no Planejamento Estratégico; A necessidade de aferir o resultado dos trabalhos desenvolvidos e identificar as potencialidades de cada servidor; A necessidade de estimular a qualidade e o aperfeiçoamento dos procedimentos de trabalho com vistas ao aumento da produtividade nas unidades e nos serviços prestados por esta Corte; A necessidade de estimular a capacitação profissional e o aproveitamento do potencial dos servidores; A necessidade de subsidiar ações da área de Recursos Humanos (lotação, mobilidade, treinamento e desenvolvimento de servidores) (TCE-RS, 2006).

Quanto ao *timing* - a capacidade do Programa de atender às demandas no tempo desejado -, verificou-se que, segundo as regras do programa, o avaliador procede os registros da avaliação por volta de um ano após a realização do planejamento. A Comissão PROADES, por sua vez, realiza sua análise e confecção do relatório apenas 03 meses após a avaliação. Tanto as instâncias superiores, quanto a Gestão de Pessoas, só receberiam este conjunto documental após, pelo menos 15 meses, ou seja, há um lapso temporal bastante grande entre a manifestação dos interessados (avaliado ou avaliador) até que o insumo para a tomada de decisão chegue à instância competente, reforçando uma perspectiva do PROADES ser de longo prazo, mais voltada para o registro de conformidade.

Apesar da declaração de que o Sistema é estruturado em ciclos, o potencial de significado deste conceito parece não estar sendo totalmente atingido, como na falta de vinculação entre as metas do planejamento e a etapa de avaliação, bem como, o encadeamento do plano de desenvolvimento de um ciclo com o ciclo seguinte. Pode-se considerar que existe mais uma relação sequencial entre Planejamento, Acompanhamento e Avaliação, para um mesmo ano, do que um ciclo que compreenda um maior encadeamento de longo prazo. A ausência de integração entre os “ciclos” também se reflete na impossibilidade de consulta dos períodos pretéritos, restringindo, ao avaliador atual, o acesso aos históricos do seu grupo de servidores, nas avaliações realizadas por outras chefias/setores.

Quanto à ferramenta informatizada que sustenta as avaliações, a plataforma utilizada é a mesma desde sua implementação em 2006. Esta estrutura lógica, mas, principalmente, estética e de usabilidade é a mesma utilizada como banco de dados para as atividades fim e administrativa, foi adaptada para atender às necessidades do PROADES, herdando uma apresentação mais conservadora, com fluidez e praticidade questionadas pelos entrevistados, inclusive da área de tecnologia. Sua forma de acesso ainda é realizada na tela geral de sistemas corporativos da Instituição, ao lado das mais diversas temáticas, como, movimentação de processos, diárias e orçamentos, sendo composto, na verdade, por vários módulos em separado. Desta forma é necessário entrar e sair de módulos (planejamento, acompanhamento ou avaliação) e não navegar dentro de um sistema integrado.

4.3.7 Do legado do Programa³⁸

É mais fácil para os que já entraram nesse ambiente, entra e tem que se integrar, e não o contrário de integrar um sistema a uma cultura já existente. Agora é inerente à estrutura e à Instituição. (Entrevistado 05)

A partir da divisão conceitual da mudança de paradigmas no serviço público proposta por Pereira (1996), pode-se fazer uma tentativa de aplicação dos conceitos gerais acerca das três dimensões propostas pelo autor para o ambiente intrainstitucional do TCE-RS, buscando identificar um maior ou menor grau de aderência.

Na dimensão institucional-legal, ocorreram, de fato, a criação de diversas normativas referentes às políticas e práticas que vinham sendo implementadas, em Resoluções, Instruções Normativas, manuais, documentos de gestão, além de grande produção documental e ações de divulgação e sensibilização da gestão de pessoas para com os servidores. De maneira geral, os avanços parecem ter ocorrido de forma satisfatória nesta dimensão.

Sobre a dimensão cultural, ainda que com potencial de maior profundidade, foi percebida uma mudança de valores quanto à adoção de uma postura integrada às ações de gestão da qualidade, controle interno e gestão do desempenho. A noção de busca de uma evolução institucional foi explicitada pelos diversos entrevistados, em declarações como:

(Antes do PROADES) dependia muito de acordo com (o gestor). quando ele achava... alguns davam o feedback, davam alguma diretriz, outros não. Ficava tudo na cabeça do gestor não havia nada institucional. (Você) poderia até melhorar o desempenho quando tinha um gestor mais proativo neste sentido, ou daqui a pouco estacionava porque determinado gestor naquele momento não te falava nada e tu ia fazendo o que sempre fez. (Entrevistado 01)

Uma das grandes experiências que eu tive foi numa reunião de conciliação. Eu coloquei no meu currículo a “solução de conflitos no ambiente de trabalho”. Uma divergência entre superiores e subordinado, onde a atuação foi proveitosa, sanou a divergência e evitou a evolução para a fase de recurso formal. Mesmo antes da conciliação, encontros prévios já sanavam divergências. (Entrevistado 02)

[...] se colocar no papel do outro, se complementou um pouco. Quando a gente vira avaliador percebe alguns porquês. Porque colocar metas, para que as pessoas percebam, tem relação com planejamento estratégico. (Entrevistado 01)

³⁸ Optou-se pela utilização do termo “legado” tendo em vista que no momento de conclusão desta Dissertação o Programa estudado se encontra em processo de reformulação.

A gente carece muito. Tem que ser melhor treinado e enxergar os benefícios.
(Entrevistado 01)

Fiscalizar os outros é bom, ninguém quer ser fiscalizado, se pudessem optar não queriam. (Entrevistado 01)

Para alguns foi realmente uma mudança e incorporação de uma nova prática/cultura, outros ainda não. (Entrevistado 06)

[...] traz um comportamento diferente, tu olhas o outro lado. Praticar as ferramentas dá uma visão mais do lado da instituição, no fundo nós somos a instituição, mas as vezes fica meio. Vão trocando as chefias, mas o Tribunal tem essa concepção. As boas práticas se mantêm. (Entrevistado 03)

Quanto a esta mudança cultural, o Entrevistado 06 fez uma declaração acerca de ter sido favorável à descontinuidade do PROADES antes de laborar por um período junto à área de recursos humanos, onde pôde compreender melhor os conceitos e vivenciar a execução do Programa junto aos executores, o que o fez passar a defender sua importância, porém, reconhecendo que este precisa de melhorias. Este fato parece ilustrar a ideia de que para que a gestão de desempenho obtenha suporte “[...] as pessoas precisam vê-la como um processo que ajuda a alcançar seus objetivos.” (PULAKOS, 2011, p. 44). Ainda sobre cultura organizacional, é importante destacar que quando todos os servidores que ingressaram antes do lançamento do Programa, em 2006, já houverem se exonerado ou aposentado, o quadro remanescente não terá conhecido um TCE-RS sem um programa de gestão do desempenho, possivelmente impactando em uma mudança de perspectiva para a Instituição como um todo.

Já quanto à dimensão-gestão, esta parece ser a instância onde ainda há mais espaço para evolução. Conforme a percepção dos entrevistados, dos registros da Pesquisa de Clima Organizacional, bem como da análise das relações estruturais do Programa, ainda há espaço para a melhor definição de indicadores, elementos de integração com outras políticas e práticas, bem como, atuação da Administração. Sob este prisma, a Entrevistada 8 informa que já está em andamento a revisão da metodologia a fim de tornar o Programa mais integrado à Instituição, atualizando as práticas de gestão e estimulando o compromisso dos servidores para com a Gestão do Desempenho.

A gente ainda é imaturo, mas melhorando. Ainda não sabemos tirar o proveito das ferramentas, talvez a gente ainda não consiga enxergar bem. As vezes a gente faz, tem algum ganho, mas não se consegue deixar claro o resultado. Se conseguíssemos reforçaríamos o uso da ferramenta. (Entrevistado 01)

A fim de confrontar os objetivos específicos declarados nos documentos oficiais do PROADES com os elementos encontrados nas entrevistas e nos registros documentais, foi construído o Quadro 10 que busca contrastar os Objetivos Específicos e os elementos ilustrativos encontrados.

Quadro 10 - Objetivos específicos e elementos encontrados

Objetivos Específicos do PROADES	Elementos encontrados
Fornecer subsídios à gestão da política de recursos humanos;	Os indicadores são gerados anualmente para a Comissão que gerencia o programa, porém, a atual estrutura de informações e relatórios ainda é vista como um ponto de melhoria.
identificar e desenvolver as potencialidades de cada servidor;	Existem quesitos avaliativos pré-definidos, complementados por campo-texto específico para Plano de Desenvolvimento, porém facultativo, sem vinculação de prazo ou vínculo com a avaliação subsequente. Os entrevistados consideram que sua efetividade também deva ser melhorada, buscando atingir o objetivo proposto.
identificar necessidades de capacitação para superar as carências e maximizar os potenciais;	Não há campo específico para capacitação, nem vinculação direta com à Escola de Gestão. Existe um campo texto para Plano de Desenvolvimento que poderia abarcar tal demanda, porém é de preenchimento facultativo e com pequena adoção por parte dos avaliadores. A Escola de Gestão possui atuação independente do Programa.
proporcionar orientação constante sobre as dificuldades de desempenho, buscando melhorias;	Possui potencial para a formalização de acompanhamentos sempre que necessário. Pode-se considerar que o manual do programa estimula a proximidade e a ferramenta oportuniza a formalização.
possibilitar o estreitamento das relações interpessoais e a cooperação dos servidores entre si e seus chefes;	Há estrutura anual de, ao menos, três eventos subsequentes, além dos indicativos de boas práticas nos manuais. Nas entrevistas também foram relatadas experiências positivas a partir de sua implementação.
auxiliar no processo de definição do desempenho esperado dos servidores, planejando as atividades para o seu alcance;	Foi verificado campo específico de Planejamento, com vinculação às metas estratégicas, operacionais e comportamentais.
contribuir para o desenvolvimento de novas habilidades e estimular o autodesenvolvimento e o crescimento profissional dos servidores.	Na fase de avaliação, há campo específico de pontos a desenvolver, associado às práticas de Gestão por Competências da Instituição, porém, não há espaço para maior especificação ou vinculação à área de educação e treinamento, nem vinculação com o ciclo avaliativo seguinte.

Fonte: TCE-RS (2009) e sistematização do autor.

Com base nos elementos verificados, percebe-se que, em maior ou menor grau, os objetivos esperados estão presentes nas práticas da Instituição, em especial a oportunidade de registros de acompanhamento a qualquer tempo, o que favorece o monitoramento das ações diárias. Já quanto às perspectivas de desenvolvimento dos servidores, ainda há espaço para uma

melhor definição dos elementos de sistema, com uma necessária integração operacional das áreas de Gestão de Pessoas e de Educação e Treinamento. Diferente de outras instituições públicas, nas trocas de gestão não foram verificadas descontinuidades administrativas e repercussões negativas para o PROADES, talvez pelo fato do órgão não estar exposto diretamente às mudanças políticas do governo gaúcho, pois seus dirigentes se mantêm de forma independente, devido a prerrogativas legais. Tal fato, naturalmente, pode ter auxiliado em um alcance dos objetivos e perenidade deste Programa ao longo dos anos.

Já quanto aos benefícios da prática da avaliação de desempenho, propostas por Gil (2009), é possível estabelecer algumas relações entre os pressupostos teóricos e certos elementos verificados na pesquisa de campo, conforme Quadro 11.

Quadro 11 - Benefícios teóricos e elementos encontrados

Benefícios teóricos	Elementos encontrados
Definir o grau de contribuição de cada empregado para a organização;	Foram verificados elementos derivados do planejamento estratégico norteando o planejamento da avaliação, porém, não estando diretamente presentes no momento da avaliação. Tais elementos ainda podem se tornar mais precisos, conforme os entrevistados.
Identificar os empregados que possuem qualificação superior à requerida pelo cargo;	O conceito “Excelente”, segundo regramento do programa deve ser atribuído ao servidor que apresentou um resultado fora do comum, muito acima do esperado como padrão de desempenho, porém não trata especificamente de qualificação. Deve-se ressaltar que, diferentemente dos modelos privados, no ambiente público a gestão dos cargos não permite este tipo de mudança, salvo por concurso público, o qual está vinculado a uma qualificação mínima para o ingresso.
Identificar em que medida os programas de treinamento têm contribuído para a melhoria do desempenho dos empregados;	Não foi definido no sistema relação direta com programas de treinamento, porém, a Escola da Gestão realiza avaliações de satisfação após a realização de cursos e treinamentos. O campo Plano de Desenvolvimento que poderia auxiliar nesta temática, tem registrado pouca utilização.
Promover o autoconhecimento e o autodesenvolvimento dos empregados.	O sistema previu campo para a autoavaliação. Ainda que o campo tenha caído em desuso, é possível considerar que a sequência de planejamentos, acompanhamentos e avaliações e <i>feedbacks</i> , possam subsidiar o autoconhecimento e o autodesenvolvimento.
Obter subsídios para redefinir o papel requerido dos ocupantes dos cargos;	Não foi verificada redefinição de papéis em função dos resultados do Programa. Cabe ressaltar que definições de cargos no serviço público são definidas apenas por lei, porém, o Entrevistado 08 relata que os itens com avaliação mais baixa ou destacados como pontos a desenvolver são considerados na concepção dos cursos e treinamentos para as chefias e os servidores ingressantes, por exemplo.
Obter subsídios para remuneração e promoção;	Não há impacto remuneratório direto ou proporcional ao desempenho em função dos resultados do programa, porém, avaliações negativas são impedimentos para a promoção por merecimento dos servidores.
Obter subsídios para elaboração de planos de ação para desempenhos insatisfatórios.	Foi verificado campo específico de Plano de ação quando da fase de avaliação. Os manuais fazem tal indicação, porém o sistema não possui vinculação obrigatória.

Fonte: GIL (2009, p. 149) e sistematização do autor.

A partir da análise do Quadro 11, verifica-se uma adequação heterogênea dos elementos do Programa aos pressupostos teóricos de Gil (2009). Quanto aos aspectos de treinamento, a existência de uma figura institucional com *status* de Diretoria parece ter concentrado em si a maioria das políticas e práticas relacionadas a treinamento e desenvolvimento, esvaziando, de certa forma, este aspecto do Programa. Cabe ressaltar que a ESGC oferece estrutura para a solicitação de treinamentos diretamente na *intranet*.

Quanto a uma visão geral sobre o legado do Programa, seja no conjunto das entrevistas, nos registros documentais ou na vivência dentro da Instituição, a aceitação de que o TCE-RS deva ter um Programa de Gestão do Desempenho e de que este não visa prejudicar ao servidor, é considerada uma etapa vencida, mesmo que ainda sejam reconhecidas necessidades de melhoria operacionais. Deve-se considerar que muitas instituições públicas ainda não tiveram sua primeira experiência formal com a gestão do desempenho dos servidores. Desta forma, em maior ou menor grau, verificou-se que o Programa atinge seus objetivos declarados e está alinhado aos pressupostos gerais das teorias de gestão do desempenho referenciadas.

Quanto às dificuldades relatadas, os entrevistados reforçaram muitas das observações encontradas nas publicações e na revisão da literatura, tais como resistências culturais, falta de integração sistêmica e efetividade nos resultados, além de assimetrias de atuação entre avaliadores e o medo de que o avaliado atual venha a ser seu avaliador no futuro, características, estas, potencializadas no serviço público (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010; LUCAS *et al.* 2010; MARTINS *et al.*, 2010; ORSI; SILVA, 2014). Isto demonstra que em órgãos bastante distintos e com programas próprios não advindos de uma normativa geral, certas observações parecem ser fortemente relacionadas ao ambiente público, não sendo consequências necessariamente de um tipo de abordagem, ou da forma de implementação.

De uma maneira geral, em que pese o reconhecimento do legado deixado pelo Programa na Instituição, os entrevistados ainda vislumbram grandes desafios para o seu desenvolvimento. Os responsáveis pelas áreas de gestão de pessoas reconhecem que os resultados gerenciais ainda não estão desenvolvidos de forma satisfatória e que a mudança de cultura é um desafio constante. O próprio entrevistado que atuou no desenvolvimento do Programa considerou que este modelo cumpriu sua missão, e que uma revisão ampla deve ser realizada.

Frente às críticas dos servidores, a percepção de necessidade de mudanças por parte da área de Gestão de Pessoas, a experiência no cotidiano da Instituição, bem como, o próprio lapso temporal de mais de dez anos desde sua adoção, cabe destacar que, conforme o Entrevistado 8, já foi iniciado no ano de 2016 um movimento para a revisão do PROADES, para o qual se acredita que esta Dissertação poderá contribuir.

Nesse sentido, algumas observações podem ser realizadas quanto às possibilidades de ação futura em uma revisão das políticas e práticas. Na instância institucional, considerando que o segmento Educação e Treinamento foi um dos que historicamente apresentou os menores índices entre os segmentos analisados na Pesquisa de Clima, é possível acreditar que uma maior integração entre as práticas de gestão de desempenho e as ações de desenvolvimento e educação possa ser positiva para a organização. A revisão das competências institucionais também seria muito produtiva na qualificação das práticas de Gestão por Competências. Já na perspectiva dos papéis individuais, o alinhamento das competências com as expectativas institucionais e capacidade de gestão de tais informações pelo TCE-RS pode ajudar a definir os novos componentes das diferentes funções, favorecendo o potencial dos conceitos de entrega e agregação de valor (CARBONE *et al.*, 2005; DUTRA, 2004; DUTRA; FLEURY; RUAS, 2008; FLEURY; FLEURY, 2001).

Conceitualmente, ainda há espaço para aprimoramento do uso das ideias da Gestão por Competências e das definições acerca do que se espera quanto aos objetivos de desenvolvimento e tomada de decisão, tornando mais claros seus elementos, para que os servidores saibam diferenciar e perceber os resultados (NASSIF, 2008; PULAKOS, 2011). Pode ser considerado, também, um movimento em direção aos conceitos de desenvolvimento, como a avaliação 360°, onde, em um primeiro momento, se poderia incluir a avaliação das chefias pelos servidores, monitorando o impacto na dinâmica do Programa. A clareza e independência dos elementos mais voltados a desenvolvimento ou tomada de decisão, podem ser bastante úteis, principalmente no caso de aprovação de projetos de Lei como o de Nº 116/2017 frente ao peso legal que suas definições poderão fazer sobre as práticas associadas ao desenvolvimento (NASSIF, 2008; ORSI; SILVA, 2014; PULAKOS, 2011).

Sobre o alinhamento estratégico do Programa, assim como reconhecido e destacado em seu Organograma Institucional (Anexo C)³⁹, um monitoramento contínuo da percepção da sociedade quanto à atuação do TCE-RS pode ser relacionado à reflexão sobre os resultados das

³⁹ Destaque ao “Povo Rio-Grandense” na parte superior.

práticas internas de avaliação de desempenho, em uma perspectiva com desdobramentos mais amplos de acompanhamento e avaliação, conforme apresentado por Brandão, Guimarães e Borges-Andrade (2001). É possível que os modelos que inspiraram as primeiras experiências com gestão do desempenho no serviço público não considerassem a perspectiva da sociedade justamente por se constituírem de modelos originados no ambiente privado, onde não há, necessariamente, uma razão de ser social, tampouco, o financiamento público integral.

Quanto à ferramenta, é possível proceder à revisão da estrutura e dos recursos tecnológicos, propiciando maior fluidez e integração com a vida funcional do servidor. Já na perspectiva cultural, é fundamental valorizar as práticas da gestão do desempenho e seus resultados, qualificando e desenvolvendo todo o corpo funcional para que se faça um uso cada vez melhor dos recursos, com especial atenção ao grupo de avaliadores que é visto como um fator crítico, tanto na literatura, quanto, nos estudos de caso (GIL, 2009; NASSIF, 2008; PULAKOS, 2011).

5 CONCLUSÕES

A presente pesquisa foi desenvolvida a partir da proposição da seguinte questão problematizadora: “De que maneira se deu a experiência do TCE-RS na construção das atuais políticas e práticas de gestão do desempenho e qual seu legado para a Instituição?”. Para buscar resposta a essa questão, o trabalho estruturou-se a partir um objetivo geral, desdobrado em quatro objetivos específicos.

Com relação aos resultados obtidos na busca do alcance do objetivo geral de conhecer e analisar a trajetória de implementação do Programa de Avaliação de Desempenho do TCE-RS, os dados evidenciaram que, após um primeiro movimento no ano de 2004, o referido Programa foi introduzido formalmente no ano de 2006, pela Resolução N° 735, passando por diversas etapas que o foram delineando e consolidando até chegar ao seu estágio atual, já com mais de dez anos de existência ininterruptos.

De maneira geral, tanto nas entrevistas realizadas, quanto nas manifestações da Pesquisa de Clima, o grupo de servidores considera melhor a existência de um programa do que sua ausência, pois sobre aquele podem ser realizadas sucessivas melhorias, além do fato de a aceitação e a operação do Programa já estarem sedimentadas, conforme os relatos observados. Pode-se considerar que a ausência absoluta de um programa desta natureza, não traria aprendizado, nem possibilitaria melhorias incrementais, além de ser uma barreira muito forte à mudança de cultura, conforme evidenciaram os dados.

Quanto à concepção do Programa, esta teve que ser integralmente construída pelos servidores designados para tal fim, a partir de estudos diversos, já que a decisão Institucional foi a de que o TCE-RS deveria ter um Programa de Gestão de Desempenho, diferentemente de outra circunstância possível, onde a definição pela implementação de uma nova política já vem com suas definições e regras por lei ou por determinação de instâncias superiores. Desta forma, as escolhas foram internas e pode-se dizer que o Programa é autêntico e refletiu as concepções e capacidade operacional da Instituição à época.

No que se refere ao objetivo específico de “Identificar os elementos contextuais, teóricos, legais e humanos que favoreceram a proposição, implementação e manutenção do PROADES”, os dados evidenciaram que a implementação do Programa não se deu devido à pressão do ambiente externo, mas, sim, por circunstâncias bastante particulares, como o

alinhamento da alta administração da época aos conceitos de Gestão da Qualidade vigentes no ambiente público.

Não houve definição ou exigência externa por um modelo ou tipo de abordagem, o que ofereceu ao TCE-RS liberdade para desenvolver internamente seu próprio modelo. Segundo os relatos, o Programa se desenvolveu a partir de conceitos teóricos, publicações da área de gestão pública, como a ENAP e experiências de órgão federais. Havia, também, a expectativa de que o Programa tivesse um maior impacto associado à perspectiva de desenvolvimento dos servidores.

Um dos objetivos voltados para o resgate de aspectos históricos da trajetória da Instituição em relação à perspectiva de quem teria vivenciado o período “pré” e “pós” PROADES buscou “identificar percepções dos servidores acerca do período anterior e posterior à implementação do atual Programa de Avaliação de Desempenho”. Em relação a esse aspecto, a pesquisa evidenciou que no período anterior à criação do PROADES não havia a percepção de que o desempenho dos servidores era um tema estruturado ou institucionalizado. Houve relatos de que certos avaliadores apresentavam uma prática perceptível de acompanhar o desenvolvimento dos servidores, porém, outros não tinham a mesma preocupação.

De acordo com os dados obtidos, a implementação foi bastante difícil em um momento inicial, em função da insegurança dos servidores para com as eventuais consequências negativas de tal iniciativa, frente, também, aos pressupostos da Emenda Constitucional Nº 19/1998, quanto à demissão de servidores. As dificuldades iniciais foram minimizadas com uma revisão dos procedimentos avaliativos após o segundo ciclo, atendendo ao pedido dos servidores. Desde então, o Programa foi se integrando à cultura da Instituição, ainda que com críticas quanto aos seus resultados por parte de alguns servidores entrevistados.

Quanto ao objetivo específico de “identificar eventuais distanciamentos entre o projeto ideado e o Programa efetivamente implementado”, verificou-se que, de fato, ocorreu a necessidade de adaptações e concessões. Segundo as entrevistas, a Instituição não tinha condições operacionais e culturais para desenvolver uma metodologia alinhada aos conceitos teóricos mais abrangentes e já conhecidos, como a avaliação 360º, em especial, por se tratar da primeira experiência com um programa deste tipo. Desta forma, uma metodologia mais simples foi adotada para este primeiro desenvolvimento.

Já sobre o objetivo de “verificar a possível existência de políticas e práticas de gestão de desempenho presentes ao longo da existência da Instituição, relacionando-as com o

atual Programa de Avaliação de Desempenho”, os dados evidenciaram uma primeira tentativa em 2004, com a criação de um projeto piloto em papel e o desenvolvimento de uma experiência com avaliação numérica que precisou ser revisada entre o segundo e o terceiro ciclos. Algumas melhorias, como, a autoavaliação e a disponibilização ao avaliador do currículo atualizado do servidor, bem como, a inclusão de tela relacionada à gestão por competências, também fizeram parte desta trajetória mais recente.

Com base nos elementos encontrados nas políticas e práticas do PROADES, bem como, na pesquisa bibliográfica com relatos de experiências sobre Gestão do Desempenho de servidores no serviço público, talvez se possa classificar tais experiências, diretamente derivadas dos conceitos e movimentos da década de 1990, como sistemas de “primeira geração”. Primeira geração no sentido de que o impacto dos ideais da Nova Gestão Pública foram, muitas vezes, forçados sobre sistemas que não estavam culturalmente preparados, desejosos, ou talvez, até, não fossem compatíveis com estruturas transplantadas diretamente do ambiente corporativo privado, sem a devida adaptação.

Estas primeiras experiências, assim como os conceitos implementados no TCE-RS há mais de uma década, apresentavam estrutura mais rígida, concreta e formalista do que propostas mais flexíveis e voltadas para o desenvolvimento (NASSIF, 2008; PULAKOS, 2011). É possível que a própria burocracia inerente aos processos e normativas públicas tenha sido, em parte, responsável pela adoção deste viés mais conservador, pois, pode ter havido um encaixe natural da faceta mais formal de tais proposições, deixando de lado o potencial estratégico e social que poderia caminhar em paralelo.

Esta hipótese parece ser reforçada na diferença observada nas experiências de órgãos públicos clássicos (MP-SC, PREF-SP, TCE-RS) encontradas na literatura, nos quais o efeito burocrático é mais intenso e o corpo funcional é regido por estatuto, do que na administração indireta, em especial a regida pela CLT, onde foi possível verificar experiências mais dinâmicas, com um maior número de revisões e, aparentemente, resposta mais rápida às adequações contextuais necessárias, como no caso do Banco do Brasil (BB).

Diferente de muitos registros encontrados na revisão da literatura onde a gestão por competências é elemento central da abordagem escolhida, no TCE-RS ela é um elemento complementar e ainda um tanto incipiente. Verificou-se que o objeto central do PROADES é a avaliação dos quesitos responsabilidade, produtividade, eficiência, disciplina e qualidade, amparados por um parecer descritivo.

A partir da análise das críticas verificadas às práticas da Instituição e dos demais órgãos públicos anteriormente referidos, é possível questionar, também, se a gestão por competência, de caráter fortemente voltado para o desenvolvimento e, cada vez mais, inserida junto às tradicionais práticas de gestão do desempenho do serviço público, não poderia estar induzindo a uma combinação delicada entre essas duas expectativas distintas (Tomada de Decisão e Desenvolvimento) em apenas uma estrutura (NASSIF, 2008; ORSI; SILVA, 2014; PULAKOS, 2011).

A preocupação com a segregação de tais propósitos não foi percebida com a clareza preconizada na teoria nos *cases* públicos revisados, tampouco, encontrada nas políticas e práticas verificadas no TCE-RS. A existência de apenas uma ferramenta e uma rotina temporal com vistas à utilização em práticas de progressão funcional, tomada de decisão e desenvolvimento humano pode ser um dos motivos das recorrentes críticas das práticas de desempenho no serviço público (ESAF, 2010; MARTINS *et al.*, 2010; NASSIF, 2008; PULAKOS, 2011).

Com o passar do tempo, da evolução e divulgação do conhecimento da área de Gestão de Pessoas, ideias relacionadas à perspectiva de desenvolvimento parecem ter sido importadas e agregadas aos conceitos tradicionais e estruturas já em uso no Serviço Público. A boa intenção da inovação e qualificação através da perspectiva do desenvolvimento pode não ter encontrado o abrigo ideal nas predefinições legais voltadas à verificação de conformidade e tomada de decisão.

Desta forma, a clareza dos objetivos e a definição de estrutura própria para cada finalidade pode ter grande potencial de adoção, considerando as observações de Nassif (2008) sobre a tendência das organizações que já tiveram experiência anterior com modelos conservadores passarem a buscar programas de desenvolvimento. A já citada tendência de importar elementos externos de sucesso ou em destaque, sem a transposição ideal quanto ao contexto-base pode ter sido um dos motivos da pouco promissora hibridização encontrada (BARBOSA, 1996; BERGUE, 2011; MOTTA, 2013; ORMOND; LÖFFER, 1999).

A partir da proposição de Nassif (2008), pode-se considerar que a estrutura do modelo do TCE-RS está mais relacionada ao enfoque técnico/operacional do que à perspectiva de desenvolvimento/aprendizagem, fato corroborado pela utilização de métodos como escalas gráficas no lugar de uma avaliação 360°. Talvez, também por este motivo, a experiência com a autoavaliação e o plano de desenvolvimento, mais associados ao modelo de desenvolvimento

não tenham tido a repercussão desejada. Da mesma forma, ainda que a perspectiva dos manuais seja bastante propositiva e metas institucionais estejam presentes na etapa de planejamento, a avaliação ainda é focada no indivíduo e não em equipes ou grupos.

Se por um lado os fatores determinantes do TCE-RS foram bastante distintos daqueles de outros órgãos públicos de natureza semelhante, em especial do executivo federal, as dificuldades e desafios da execução de um adequado Sistema de Gestão do Desempenho se verificam similares (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010; LUCAS *et al.* 2010; MARTINS *et al.*, 2010; ORSI; SILVA, 2014).

Tal trajetória trouxe o TCE-RS ao momento atual, no qual a Instituição está em processo de revisão da metodologia e da ferramenta, com o argumento de qualificar sua atuação, apoiando-se no aprendizado adquirido com os mais de dez anos de experiência, dos quais se espera que as práticas de Gestão de Desempenho do TCE-RS possam sair fortalecidas.

A partir da realização do presente estudo, é possível apresentar algumas sugestões para estudos futuros⁴⁰ sobre a temática, que poderiam vir a contribuir com a área:

- Estudo comparativo da evolução dos poderes executivo, legislativo e judiciário nas suas experiências com gestão do desempenho dos servidores, destacando boas práticas;
- Cruzamento da evolução da satisfação dos cidadãos com os órgãos públicos e o atendimento de sua missão institucional *versus* a percepção interna da gestão do desempenho, testando a hipótese de que as instituições mais bem-sucedidas, perenes ou melhor avaliadas pelo seu público-alvo teriam melhor nível de avaliação de desempenho interno;
- Registro acerca da trajetória de outras instituições públicas que já tenham um tempo considerável de implementação de um modelo de avaliação do desempenho, buscando o registro de sua experiência, da concepção ao modelo atual, apresentando os aprendizados e o legado observado, contribuindo para o conjunto de conhecimentos do campo;

⁴⁰ Em se tratando de estudos futuros, é importante reforçar as dificuldades verificadas nas pesquisas realizadas em bases de dados eletrônicas quanto à ausência dos termos “público” ou “pública” nos campos de busca, o que impossibilita uma pesquisa focada neste ambiente, principalmente quando não integrantes de publicações específicas da área.

- Estudos relacionando os possíveis impactos das propostas do novo Projeto de Lei Nº 116/2017, frente ao contexto atual e às experiências já conhecidas de gestão do desempenho no serviço público.
- Discussão crítica sobre meritocracia e gestão do desempenho no serviço público, passados mais de vinte anos da análise de Barbosa (1996).

Epílogo

Conheci tantos Programas de Gestão de Desempenho quanto o número de livros, artigos e pessoas com as quais conversei ao longo desta caminhada. Cada um com suas crenças, lembranças, frustrações e expectativas, além de uma visão singular sobre o mundo e a natureza humana. Para além das diferenças, todos, da sua maneira, desejavam um desenvolvimento pessoal, profissional, além da evolução dos ambientes onde atuavam, deixando a certeza de que tanto o pesquisador, a Instituição pesquisada e os interessados pelo tema poderão se beneficiar deste estudo, saindo todos fortalecidos.

Para além das questões conceituais e formais, é fundamental a reflexão sobre a natureza dos Órgãos públicos e suas atividades, buscando o atendimento dos pressupostos de sua criação, conjugados com os anseios atuais da sociedade e o desenvolvimento de seus servidores, pois os textos legais de décadas passadas podem não mais fazer jus a toda uma complexidade social na qual nos encontramos. Sobretudo, torna-se necessário propor práticas de coesão institucional e melhoria contínua, sem a ilusão de perfeição ou precisão numérica.

Frente à necessária estrutura formal de uma Dissertação e o respeito e carinho do pesquisador pelo TCE-RS e pelos voluntários que dispuseram seu tempo, memórias e sentimentos para contribuir com esta pesquisa, apenas uma pequena parte do que foi aprendido e vivido pôde ser manifestado na forma escrita. Ficou, porém, um grande aprendizado que deve ser aproveitado nas futuras práticas de gestão do TCE-RS e nas demais experiências profissionais e pessoais que venham pela frente, com a certeza de que de tudo ficou um pouco.

*[...]Se de tudo fica um pouco,
mas por que não ficaria
um pouco de mim? no trem
que leva ao norte, no barco,
nos anúncios de jornal,
um pouco de mim em Londres,
um pouco de mim algures?
na consoante?
no poço?*

*Um pouco fica oscilando
na embocadura dos rios
e os peixes não o evitam,
um pouco: não está nos livros.*

*De tudo fica um pouco[...]*⁴¹

Trecho do poema *Resíduo*, de Carlos Drummond de Andrade⁴¹

REFERÊNCIAS

- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 36, n. 129, p. 637-651, Dec. 2006.
- ARAÚJO, L. C. G.; GARCIA, A. A. **Gestão de pessoas: estratégias e integração organizacional**. São Paulo: Atlas, 2009.
- BARBOSA, L. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 3, p. 59-101, set./dez. 1996.
- BARROS, B. T. **Gestão à brasileira: somos ou não diferentes?** Uma comparação com América Latina, Estados Unidos, Europa e Ásia. São Paulo: Atlas, 2003.
- BASTOS, K. M. R. **Gestão por competências e desempenho profissional: um estudo de caso do modelo de avaliação por múltiplas fontes do Banco do Brasil S.A.** Salvador: K. M. R. Bastos, 2007.
- BERGAMINI, C. W., BERALDO, D. G. R. **Avaliação de desempenho humano na empresa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1988.
- BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas**. Caxias do Sul: EducS, 2011.
- BRANDÃO, H. P. Competências no trabalho: uma análise da produção científica brasileira. **Estudos de Psicologia**, v. 12, n. 2, p. 149-158, 2007.
- BRANDAO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 8-15, mar. 2001.
- BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A.; BORGES-ANDRADE, J. E. Competências profissionais relevantes à qualidade no atendimento bancário. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35 n. 6, p. 61-81, nov/dez. 2001.
- BRASIL, **Constituição Brasileira de 25 de março de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 28/05/2016.
- _____. **Lei de 4 de Outubro de 1831**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html>. Acesso em: 28/05/2016.
- _____. **Lei Nº 284, de 28 de Outubro de 1936**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 28/05/2016.
- _____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 28/05/2016.

_____. **Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de junho de 1998.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 28/05/2016.

BOHLANDER, G.; SNELL, S.; SHERMAN, A. **Administração de Recursos Humanos.** São Paulo: Cengage Learning, 2003.

CALDAS, M. P. Santo de casa não faz milagre: condicionantes nacionais e implicações organizacionais da fixação brasileira pela figura do estrangeiro. In: MOTTA, F. C. P. **Cultura organizacional e cultura brasileira.** São Paulo: Atlas, 1997.

CAMÕES, M. R. de S.; PANTOJA M. J.; BERGUE, S. T. (Org.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público.** Brasília: ENAP, 2010.

CARBONE, P. P. *et al.* **Gestão por Competências e Gestão do Conhecimento.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

COSTA, S. G.; VIEIRA, Leandro; NASCIMENTO, Jorge (Org.). **Gestão da Mudança: explorando o comportamento organizacional.** São Paulo: Atlas, v. 1. 2010.

DE PAULA, F; FEUERSCHÜTTE, S. G.; PEREIRA, R. S. “Avaliar para quê e para quem?” Uma Análise do Processo de Avaliação de Desempenho no Ministério Público do Estado de Santa Catarina, 2010. Trabalho apresentado no IV Encontro de Administração Pública e Governança, Vitória, 2010.

DEMING, W. E. **Qualidade: a revolução da administração.** Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990.

DICIONÁRIO. **Novo Dicionário Eletrônico Aurélio.** Editora Positivo, 5ª Edição, 2010. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/dicionario/home.asp>>. Acesso em: 27/05/2017.

DICIONÁRIO. **Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa.** Editora Melhoramentos, 2015. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/creditos/>>. Acesso em: 27/05/2017.

DUTRA, J. **Avaliação de Pessoas na Empresa Contemporânea.** São Paulo: Ed. Atlas, 2004.

DUTRA, J. S. **Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna.** São Paulo: Atlas, 2004.

DUTRA, J. S. (Org.); FLEURY, M. T. L. (Org.); RUAS, R. L. (Org.). **Competências: Conceitos, Métodos e Experiências.** São Paulo: Atlas, 2008.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 5, n. SPE, p. 183-196, 2001.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

- GIL, A.C. **Gestão de Pessoas: enfoque nos papéis profissionais**. São Paulo: Atlas, 2009.
- GEDIEL, J. A. P.; SILVA E. F.; ZANIN F.; Mello L. E. **Estado, poder e assédio: relações de trabalho na administração pública**. Curitiba : Kairós Edições, 2015.
- GAULEJAC, V. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. São Paulo: Ideias e Letras, 2007.
- GERHARDT, T. E; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.
- GUIMARÃES, T. A.; BRUNO-FARIA, M. F.; BRANDÃO, H. P. Aspectos metodológicos do diagnóstico de competências em organizações. In: BORGES-ANDRADE, Jairo; ABBAD, Gardênia; MOURÃO, Luciana (Org.). **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em organizações e trabalho**. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- GUIMARÃES, T. A. *et al.* **Forecasting core competencies in R&D environment**. In: International Conference on Management of Technology. Proceedings. Miami, International Association for Management of Technology, 9, Feb. 2000.
- GUIMARÃES, T. A., NADER, R. M., RAMAGEM, S. P. Avaliação de desempenho de pessoal: uma metodologia integrada ao planejamento e avaliação organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 6, p. 43-61, 1998.
- HELAL, D. H. (Org.); GARCIA, F. C. (Org.); HONORIO, L. C. (Org.). **Gestão de pessoas e competência: teoria e pesquisa**. Curitiba: Juruá, 2008.
- LUCAS, A. C. *et al.* **Desafios do processo de avaliação de desempenho na administração pública: um estudo de caso na Prefeitura Municipal de São Paulo**. 2010. Trabalho apresentado no IV Encontro de Administração Pública e Governança, Vitória, 2010.
- LUCENA, M. D, S. **Avaliação de Desempenho**. São Paulo: Atlas, 1992.
- MARTINS, B. V. *et al.* **Avaliação de Desempenho Individual no Setor Público Brasileiro: Análise da Produção Acadêmica de 2000 a 2009**. 2010. Trabalho apresentado no IV Encontro de Administração Pública e Governança, Vitória, 2010.
- MASCARENHAS, A. O. **Gestão Estratégica de Pessoas: evolução, teoria e crítica**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.
- MATTOS, A. M. *et al.* **Aplicação das normas da ABNT para apresentação de trabalhos acadêmicos na Escola de Administração: atualizada às normas vigentes até maio de 2013**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/escoladeadministracao/wp-content/uploads/2017/07/Normas-da-ABNT_EA1.pdf>. Acesso em: 03/07/2017.
- MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, Fev. 2013.

NASSIF, V. M. J. Gerindo o Desempenho. In: HANASHIRO, D. M. M., *et al.*, **Gestão do Fator Humano: uma visão baseada em stakeholders**. 2ªed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, K. P. **Implementação de políticas de gestão de pessoas do Estado de Minas Gerais: uma análise das políticas avaliação de desempenho individual e certificação ocupacional**. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

OLIVEIRA, M. M. **Difusão do sistema de gestão de pessoas por competências em instituições federais de ensino superior na região nordeste do Brasil**. Dissertação de Mestrado. João Pessoa: UFPB, 2011.

OLIVEIRA-CASTRO, G. A. de.; LIMA, G. B. do C.; VEIGA, M. R. M. Implantação de um sistema de avaliação de desempenho: métodos e estratégias. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 38-52, jul./set. 1996.

ORMOND, D.; LÖFFLER E. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 2, 1999.

ORSI, A.; SILVA, C. M. Gestão de Desempenho no setor público: dificuldades e alternativas de solução. In: TEIXEIRA, H. J.; BASSOTI, I. M.; SANTOS, T. S. (Org.). **Mérito, Desempenho e Resultados** – ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público. 1 ed. – São Paulo: FIA/USP, 2014.

PIRES, A. K. (Org.). **Gestão por competências em organizações de governo**. Mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2005.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Brasília: ENAP, 23 f. Texto para discussão 1, 1995. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/384>>. Acesso em: 01/06/2016.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1), janeiro-abril, 1996.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando Reformas da Gestão Pública: Uma Perspectiva Internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, 2002.

PULAKOS, E. D. **Gestão de Desempenho: como aplicar a processos bem-sucedidos para aumentar a performance da equipe**. São Paulo: Editora Gente: 2011.

REZENDE, A. M. BIANCHET, S. B. **Dicionário do latim essencial**. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

RODRIGUES, S. **Viva a língua brasileira!** Uma viagem amorosa, sem caretice e sem vale-tudo, pelo sexto idioma mais falado do mundo - o seu. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

SENGER, I.; PAÇO-CUNHA, E.; SENGHER, C. M. O estudo de caso como estratégia metodológica de pesquisas científicas em Administração: um roteiro para o estudo metodológico. **Revista de Administração**. Frederico Westphalen: URI, v. 3, n. 4, 2004.

SHEPHERD G.; VALENCIA S. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. **Revista do Serviço Público**, Ano 47 Volume 120, Número 3, Set-Dez, 1996.

SHINTAKU, N. G. S. **A gestão por competência na percepção dos funcionários de nível operacional do Banco do Brasil**: um estudo no Centro de Serviços e Logística de Brasília. Especialização. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

STAKE. R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) **Handbook of qualitative research**. London: SAGE, 2000. p. 435-454.

TANURE, B.; EVANS, P.; PUCIK, V. **A gestão de pessoas no Brasil** – virtudes e pecados capitais. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

TEIXEIRA, H. J.; BASSOTI, I. M. (Org.); SANTOS, T. S. (Org.): **Mérito, Desempenho e Resultados** – ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público. 1 ed. – São Paulo: FIA/USP, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Resolução Nº 681/2004**. Disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tce_rs>. Acesso em 26/05/2016.

_____. **Instrução Normativa Nº 22/2009**. Disponível em:
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tce_rs> Acesso em 26/05/2016.

_____. **Resolução Nº 735/2006**. Disponível em:
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tce_rs>. Acesso em 26/05/2016.

_____. **Resolução Nº 1028/2015**. Disponível em:
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tce_rs>. Acesso em 26/05/2016.

_____. **Institucional**. Disponível em:
<<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional>>. Acesso em: 27/05/2017.

_____. **Indicadores do Quadro Funcional**. Disponível em:
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/informacoes_funcionais/indicadores>. Acesso em 06/08/2017.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Bases Teórico-Metodológicas da Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais**. Porto Alegre, FIRR, 2001.

UHLIG, V. **A gestão de desempenho por competências no Banco do Brasil**. Especialização. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZARIFIAN, P. **Objetivo competência: por uma nova lógica**. São Paulo: Atlas, 2001.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

- Como percebe o PROADES no TCE-RS?
- Como avalia a gestão do desempenho do TCE-RS previamente à implementação do Programa de Avaliação de Desempenho?
- Que circunstâncias considera marcantes quando da implementação do programa (positivas/negativas)?
- Desde a sua implementação, qual o legado do programa de avaliação de desempenho do TCE-RS?
- Como se sente no contexto de avaliação de desempenho do TCE-RS?
- Em que grau considera possível fazer uma boa gestão do desempenho no TCE-RS? Como ela seria?
- Como considera que as suas avaliações recebidas recentemente foram (produtivas, bem avaliadas, indiferente, negativas, desestimulantes)?
- Quantas experiências com gestão do desempenho já teve em experiências profissionais anteriores? Como foram?
- Experiência de ser/ter sido avaliador influencia na percepção do programa? (apenas para avaliadores)
- Principal ponto de melhoria do PROADES deve ser no(a)? (Instituição, Gestão de Pessoas, Legislação, Ferramenta, Avaliador, Avaliado)
- Qual o grau de maturidade do(a) para a gestão do desempenho funcional no TCE-RS? (Instituição, Gestão de Pessoas, Legislação, Ferramenta, Avaliador, Avaliado)
- Em termos de funcionalidade, como considera a interface do sistema?

APÊNDICE B – OBSERVAÇÕES ACERCA DAS PESQUISAS EM BASES DE ARTIGOS E PERIÓDICOS

	(avaliação OU gestão) E “desempenho” E (público OU pública)	Nova Gestão Pública OU Administração pública gerencial	Gestão por competência (no serviço público) (na administração pública)	Pesquisa por assunto new public management
Scielo	Base: artigos Campo: assunto	Base: artigos Campo: assunto	Base: artigos Campo: assunto	Base: artigos Campo: assunto
Ebsco Host	Pesquisado também o campo título, pois não houve resultados com o campo assunto	Pesquisado também o campo título, pois não houve resultados com o campo assunto	Pesquisado também o campo título, pois não houve resultados com o campo assunto	Campos título e assunto
ENAP	Termos: Gestão desempenho Campo: todos	Termos: Nova Gestão Pública Campo: todos	Termos: gestão por competências Campo: todos	Campo: todos
RAP	Campo: Título (houve pouco retorno com o uso do campo “resumo”)	Nova Gestão Pública OU Administração pública gerencial	Campo: Resumo Termos: gestão por competência	Campo: Resumo
LUME	Banco: Repositório Campo: Assunto gestão desempenho pública OU gestão desempenho público OU avaliação desempenho público	Banco: Repositório Campo: Assunto Nova Gestão Pública OU Administração pública gerencial	Banco: Repositório Assunto: gestão por competências público OR gestão por competências pública	Banco: Repositório Campo: Assunto
Periódicos CAPES	Campo: Assunto avaliação desempenho público OR avaliação desempenho pública OU gestão desempenho público OR gestão desempenho pública	Nova Gestão Pública OU Administração pública gerencial	gestão por competências serviço público OR gestão por competências administração pública	New public management

APÊNDICE C - TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

CARTA INFORMATIVA SOBRE A PESQUISA

Estamos realizando um estudo com a finalidade de analisar a história do Programa de Avaliação do Desempenho – PROADES no TCE-RS. Esta pesquisa tem como **objetivo principal** analisar a trajetória de implementação do atual Programa de Avaliação de Desempenho do TCE-RS e seus desdobramentos até o momento presente. Para tanto, estamos conduzindo conversas que serão realizadas com diversos servidores que vivenciaram tal implementação ao longo dos últimos anos. Nesse estudo, o voluntário é convidado a contar como se percebeu a implementação do PROADES e sua relação com o sistema. O pesquisador irá tratar a sua identidade com padrões profissionais e acadêmicos de **sigilo**. No decorrer dos encontros, podem ser aprofundados alguns pontos que suscitem dúvidas para permitir a compreensão do tema pesquisado. As observações e análises decorridas das conversas serão dialogadas com o voluntário. As conversas serão gravadas e depois transcritas, sendo devidamente arquivadas após o término da pesquisa. Embora esta pesquisa possa não trazer nenhum **benefício** direto aos participantes, a sua colaboração poderá contribuir para a construção de conhecimento científico nesta área e beneficiar perspectivas de intervenções futuras. É importante salientar que a sua **participação na pesquisa é voluntária**; portanto, caso não queira participar deste estudo, você não precisa assinar este termo. Você também pode interromper os encontros a qualquer momento, se assim desejar, sem qualquer prejuízo para você. Os resultados globais da pesquisa serão publicados posteriormente como uma dissertação e em periódicos científicos, porém com o **seu anonimato assegurado**.

CONVITE PARA PARTICIPAÇÃO DA PESQUISA

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa intitulada **GESTÃO DO DESEMPENHO NO SERVIÇO PÚBLICO: A trajetória de dez anos em uma Instituição Pública Estadual**. Através deste documento o estudante do Programa de Pós-Graduação da Administração de Empresas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, **Lucas Rodrigues Flores, responsável pela pesquisa, convida você para participar como voluntário** desta dissertação que servirá como um dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Administração, assim como material para publicações posteriores. Conta-se com sua **adesão e disposição** para contar sobre sua trajetória de vida, incluindo seu histórico profissional, assim como possibilidade de dedicação ao tempo destinado à pesquisa. É importante esclarecer que durante todo o período da pesquisa você tem o direito de tirar qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento, bastando para isso entrar em contato, com o pesquisador. Reitera-se que você tem **garantido o seu direito** de não aceitar participar ou de retirar sua permissão, a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo, pela sua decisão. As **informações desta pesquisa serão públicas**, e poderão ser divulgadas em eventos ou publicações científicas, contudo, **não haverá identificação dos participantes**. **Não há custos** relacionados à participação da pesquisa e não será disponível nenhuma compensação financeira por sua participação.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Pelo presente Termo de Consentimento, eu, _____
declaro que sou maior de 18 anos e estou ciente também dos objetivos da pesquisa, do método, dos possíveis riscos e benefícios dela provenientes e da possibilidade de receber esclarecimentos sempre que desejar. Estou de acordo em participar da pesquisa: **GESTÃO DO DESEMPENHO NO SERVIÇO PÚBLICO: A trajetória de dez anos em uma Instituição Pública Estadual**. Fui igualmente informado: a) da liberdade de participar ou não da pesquisa, bem como do meu direito de retirar meu consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que isto me traga qualquer prejuízo; b) da garantia de receber resposta a qualquer dúvida acerca dos procedimentos e outros assuntos relacionados com a pesquisa; c) da segurança de que não serei identificado e que se manterá o caráter confidencial das informações registradas; d) que as informações obtidas através das entrevistas serão arquivadas sem identificação pessoal junto ao banco de dados do pesquisador responsável por cinco anos e depois destruídas.

Após a leitura deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador, para esclarecer todas as minhas dúvidas, acredito estar suficientemente informado. Diante do exposto expressei minha concordância de espontânea vontade em participar deste estudo e autorizo a publicação não identificada de minhas observações.

Uma cópia deste consentimento informado será arquivada pelo pesquisador e outra será fornecida a você.

Porto Alegre, ____ de _____ de _____. _____
Assinatura do Voluntário

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o consentimento para assinatura do termo deste voluntário para a participação neste estudo.

Assinatura do Pesquisador

Dados do Pesquisador:

Lucas Rodrigues Flores – Email: lucasrflores@gmail.com

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Silvia Generali da Costa – Email: sgeneralicosta@gmail.com

Endereço: Rua Washington Luiz, 855 - Centro - Porto Alegre/RS - CEP: 90.010-460.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO E DE CIÊNCIA DA INSTITUIÇÃO

O Aluno Lucas Rodrigues Flores do curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul propõe um estudo com a finalidade de analisar a história do Programa de Avaliação do Desempenho – PROADES no TCE-RS. Esta pesquisa tem como objetivo principal conhecer e analisar a trajetória de implantação do atual Programa de Avaliação de Desempenho do TCE-RS e seus desdobramentos até o momento presente, relacionando com as possibilidades teóricas e estudos em outras organizações.

Trata-se de um estudo de caso, de abordagem qualitativa. Para tanto, são analisados registros, documentos e sistemas, além da condução de entrevistas com servidores que vivenciaram tal implantação ao longo dos anos. Neste estudo, o voluntário é convidado a contar o que lembra e como percebeu a implantação do PROADES, bem como, sua relação com o Programa.

Tal estudo não envolve bens, custos, tampouco identificará qualquer um dos participantes ou pessoas ligadas ao TCE-RS.

Este estudo objetiva produzir e disseminar conhecimento, estimulando a evolução das práticas de gestão de pessoas no TCE-RS e no serviço público. Após sua conclusão, a dissertação produzida será disponibilizada no Sistema de Bibliotecas da UFRGS.

O estudante pesquisador se compromete a esclarecer qualquer dúvida ou questionamento que eventualmente a Instituição e os participantes do estudo venham a ter durante a pesquisa.

Após ter sido devidamente informado de todos os aspectos deste estudo e ter esclarecido todas as minhas dúvidas, eu Luiz Alberto Isquierdo Reschke autorizo sua realização no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e concordo com a identificação da Instituição no trabalho produzido.

Porto Alegre, 28 de abril de 2016

Luiz Alberto Isquierdo Reschke
Diretor-Geral.

Gestor da instituição

Lucas R. Flores
Lucas Rodrigues Flores
Estudante pesquisador

ANEXO A - LEGISLAÇÃO MARE

Normativo	Destaque
Lei Nº 284, de 28.10.1936, art 10, art 17	Institui o Conselho Federal do Serviço Público Civil, diretamente e imediatamente subordinado ao Presidente da República.
Constituição de 10.11.1937, art. 67	Prevê a existência, junto à Presidência da República, de um Departamento Administrativo.
Decreto-lei Nº 579, de 30.07.1938	Cria, junto à Presidência da República, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).
Decreto-lei Nº 8.323-A de 07.12.1945	Reorganiza o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP
Decreto-lei Nº 200, de 25.02.1967, art. 212	Altera a denominação para Departamento Administrativo do Pessoal Civil, mantida a sigla DASP.
Lei Nº 6.036, de 1º.05.1974	Classifica o DASP como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República.
Lei Nº 6.228, de 15.07.1975	Determina que o órgão volte a denominar-se Departamento Administrativo do Pessoal Civil
Decreto Nº 91.147, de 15.03.1985, art. 1º	Vincula o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, ao Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração
Decreto Nº 93.211, de 03.09.1986	Extingue o DASP e cria a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), cujo titular continuará sendo o Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração, enquanto não for criado o cargo de Ministro Chefe (art. 27).
Lei Nº 7.739, de 16.03.1989, art. 5º	Extingue o cargo de Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração e O ART. 2º a Secretaria de Planejamento e coordenação – SEPLAN passa a incorporar os assuntos atribuídos a SEDAP.
Lei Nº 8.028, de 12.04.1990,	Surge a Secretaria de Administração Federal, como órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República.
Lei Nº 8.422, de 13.05.1992, art. 5º,	A Secretaria de Administração Federal passa a fazer parte da estrutura do Ministério do Trabalho e da Administração
Lei Nº 8.490 de 19.11.1992, art. 20	Transforma o Ministério do Trabalho e da Administração, em Ministério do Trabalho e o art. 23 cria o cargo de Ministro da Secretaria de Administração Federal.
Lei Nº 9.649 de 27.05.1998 ,art. 17	Transforma a Secretaria da Administração Federal em Ministério da Administração e Reforma do Estado
MPV Nº 1.795 de 01.01.1999	Extingue o MARE
Decreto Nº 2.923 de 01.01.1999	Transfere a área de competência do MARE para o Ministério de Orçamento e Gestão.
Decreto Nº 2.923 de 01.01.1999	Transfere a área de competência do MARE para o Ministério de Orçamento e Gestão.

Fonte: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ministerios/orgaos-extintos/ministerio-da-administracao-e-reforma-do-estado>. Acesso em 10/05/2016.

ANEXO B – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 248/1998

**Presidência da República
Secretaria de Assuntos Parlamentares**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar disciplina a perda de cargo público com fundamento no art. 41, § 1o, III, da Constituição Federal.

Art. 2º As disposições desta Lei Complementar aplicam-se aos servidores públicos estáveis da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 3º As normas gerais sobre processo administrativo são aplicáveis subsidiariamente aos preceitos desta Lei Complementar, observado o respectivo âmbito de validade.

CAPÍTULO II DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE SERVIDOR PÚBLICO

Seção I Dos Critérios de Julgamento e Conceitos de Avaliação

Art. 4º O servidor público submeter-se-á a avaliação anual de desempenho, obedecidos aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, do contraditório e da ampla defesa.

§ 1º O órgão ou a entidade dará conhecimento prévio a seus servidores dos critérios, das normas e dos padrões a serem utilizados para a avaliação de desempenho de que trata esta Lei Complementar.

§ 2º A avaliação anual de desempenho de que trata esta Lei Complementar será realizada mediante a observância dos seguintes critérios de julgamento:

- I - qualidade de trabalho;
- II - produtividade no trabalho;
- III - iniciativa;
- IV - presteza;
- V - aproveitamento em programas de capacitação;
- VI - assiduidade;
- VII - pontualidade;
- VIII - administração do tempo;
- IX - uso adequado dos equipamentos de serviço.

§ 3º Os critérios de julgamento a que se refere o parágrafo anterior poderão ser adaptados, em conformidade com as peculiaridades das funções do cargo exercido pelo servidor e com as atribuições do órgão ou da entidade a que esteja vinculado.

§ 4º Os sistemas de avaliação deverão prever em regulamento, observado o mínimo de sessenta por cento de ponderação para os critérios referidos nos incisos I a V do § 2º, escala de pontuação adotando os seguintes conceitos de avaliação:

I - excelente;

II - bom;

III - regular;

IV - insatisfatório.

§ 5º Receberá o conceito de desempenho insatisfatório o servidor estável cuja avaliação total, considerados todos os critérios de julgamento, seja igual ou inferior a quarenta por cento da pontuação máxima admitida.

Seção II

Do Processo de Avaliação

Art. 5º A avaliação anual de desempenho será realizada por comissão de avaliação composta por três servidores estáveis, todos de nível hierárquico não inferior ao do servidor a ser avaliado, sendo um o seu chefe imediato e tendo dois deles pelo menos três anos de exercício no órgão ou na entidade a que ele esteja vinculado.

§ 1º A avaliação será homologada pela autoridade imediatamente superior, dela dando-se ciência ao interessado.

§ 2º O conceito da avaliação anual será motivado exclusivamente com base na aferição dos critérios previstos nesta Lei Complementar, sendo obrigatória a indicação dos fatos, das circunstâncias e dos demais elementos de convicção no termo final de avaliação, inclusive o relatório relativo ao colhimento de provas testemunhais e documentais, quando for o caso.

§ 3º É assegurado ao servidor o direito de acompanhar todos os atos de instrução do processo que tenha por objeto a avaliação de seu desempenho.

§ 4º O servidor será notificado do conceito anual que lhe for atribuído, podendo requerer reconsideração para a autoridade que homologou a avaliação no prazo máximo de dez dias, cujo pedido será decidido em igual prazo.

Art. 6º Contra a decisão relativa ao pedido de reconsideração caberá recurso hierárquico de ofício e voluntário, no prazo de dez dias, na hipótese de confirmação do conceito de desempenho atribuído ao servidor.

Art. 7º Os conceitos anuais atribuídos ao servidor, os instrumentos de avaliação e os respectivos resultados, a indicação dos elementos de convicção e prova dos fatos narrados na avaliação, os recursos interpostos, bem como as metodologias e os critérios utilizados na avaliação, serão arquivados em pasta ou base de dados individual, permitida a consulta pelo servidor a qualquer tempo.

Seção III

Do Treinamento Técnico do Servidor com Desempenho Insatisfatório ou Regular

Art. 8º O termo de avaliação anual, quando concluir pelo desempenho insatisfatório ou regular do servidor, indicará as medidas de correção necessárias, em especial as destinadas a promover a respectiva capacitação ou treinamento.

Art. 9º O termo de avaliação obrigatoriamente relatará as deficiências identificadas no desempenho do servidor, considerados os critérios de julgamento previstos nesta Lei Complementar.

Art. 10. As necessidades de capacitação ou treinamento do servidor cujo desempenho tenha sido considerado insatisfatório ou regular serão consideradas e priorizadas no planejamento do órgão ou da entidade.

CAPÍTULO III DA PERDA DE CARGO POR INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO

Seção I Do Processo de Desligamento

Art. 11. Será exonerado o servidor estável que receber:

- I - dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório; ou
- II - três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações.

Art. 12. Observado o disposto nos arts. 5o a 11 desta Lei Complementar, confirmado o segundo conceito sucessivo ou o terceiro interpolado de desempenho insatisfatório, o recurso hierárquico será encaminhado à autoridade máxima do órgão ou da entidade para decisão irrecorrível em sessenta dias.

Art. 13. É indelegável a decisão dos recursos administrativos previstos nesta Lei Complementar.

Seção II Da Publicação da Decisão Final

Art. 14. O ato de desligamento será publicado, de forma resumida, no órgão oficial, com menção apenas do cargo, do número da matrícula e lotação do servidor.

CAPÍTULO IV DA DISPENSA DO SERVIDOR EM ATIVIDADE EXCLUSIVA DE ESTADO

Art. 15. Desenvolve atividade exclusiva de Estado, no âmbito do Poder Executivo da União, o servidor integrante das carreiras de:

- I - Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União;
- II - Procurador e Advogado dos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União;
- III - Defensor Público da União;
- IV - Policial Federal, Policial Rodoviário Federal e Policial Ferroviário Federal; e
- V - de carreiras cujos cargos sejam privativos de brasileiro nato.

Parágrafo único. No âmbito do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desenvolve atividade exclusiva de Estado o servidor integrante de carreiras, cujos cargos tenham funções equivalentes e similares às inerentes às carreiras mencionadas neste artigo.

Art. 16. A exoneração do servidor estável a que se refere o artigo anterior somente ocorrerá após processo administrativo em que lhe seja assegurado o contraditório e a ampla defesa.

CAPÍTULO V DA CONTAGEM DOS PRAZOS

Art. 17. Os prazos previstos nesta Lei Complementar começam a correr a partir da data da cientificação ou publicação oficial, excluindo-se da contagem o dia do início e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia que não houver expediente ou se este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º Os prazos previstos nesta Lei Complementar contam-se em dias corridos.

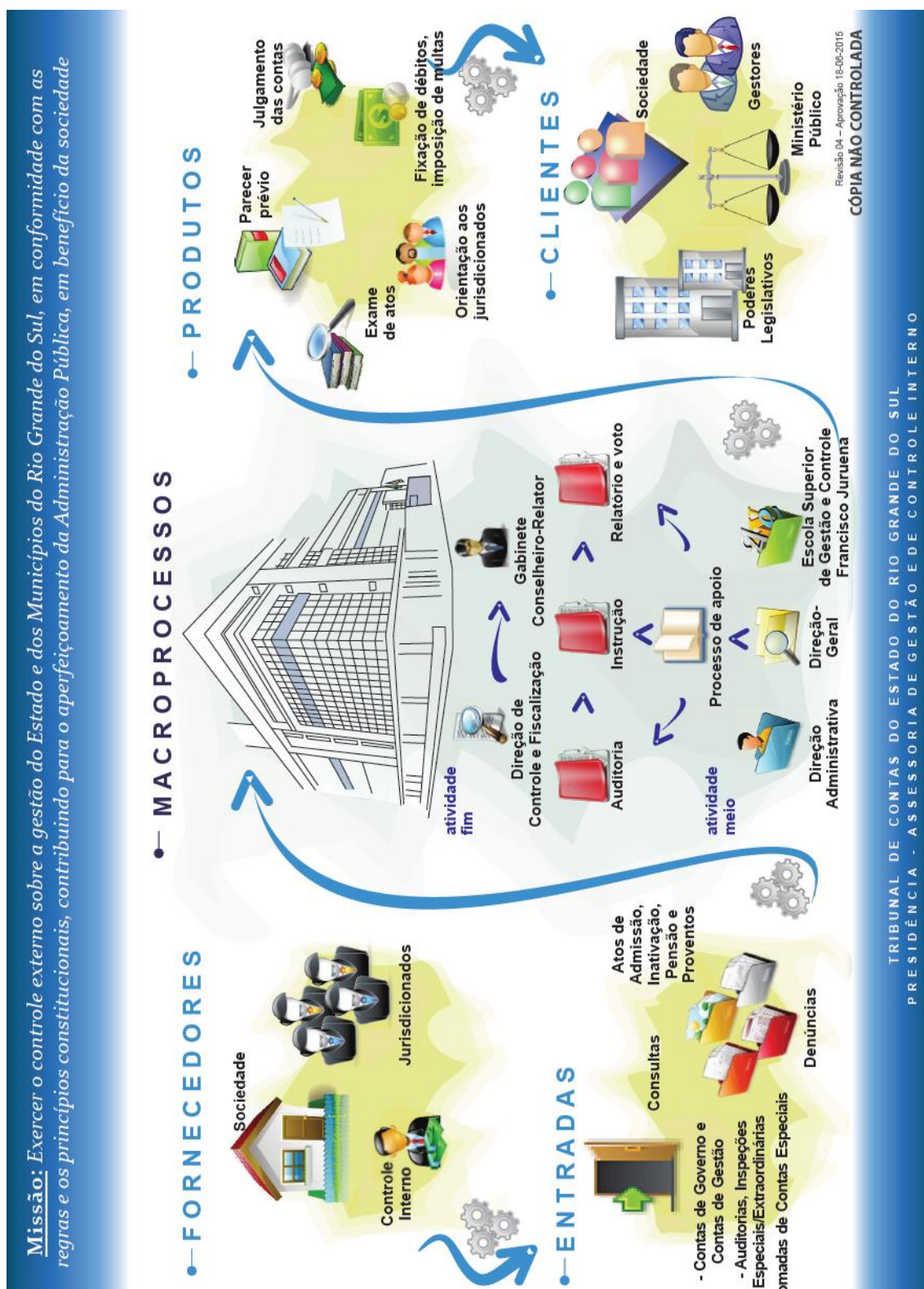
Art. 18. Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais previstos nesta Lei Complementar não serão prorrogados.

Art. 19. Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de noventa dias, a partir de sua publicação.

Povo Rio-Grandense



ANEXO D - DESCRIÇÃO DO NEGÓCIO TCE-RS



Fonte: Portal TCE-RS

ANEXO E - PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DO TCE-RS

A competência do Tribunal de Contas encontra-se expressa constitucionalmente no artigo 71 da Carta Federal e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

A Lei nº 11.424, de 06-01-2000, relativa à Lei Orgânica do Tribunal de Contas e o Regimento Interno do Órgão, através da Resolução nº 1028, de 27-03-2015, também definem as áreas de atuação do Tribunal de Contas.

Relacionam-se, a seguir, as principais atribuições do Tribunal de Contas:

I – exercer, com a Assembleia Legislativa, na forma da Constituição, o controle externo das contas dos Poderes, dos órgãos e das entidades do Estado e, com as Câmaras de Vereadores, o mesmo controle na área municipal;

II – emitir parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais;

III – realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de gestão ambiental, acompanhando a execução de programas de trabalho e avaliando a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades fiscalizados;

IV – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, dos consórcios, das fundações, das associações, inclusive as organizações da sociedade da civil, e das demais sociedades instituídas e/ou mantidas pelos Poderes Públicos estadual e municipais, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

V – representar ao Governador do Estado e à Assembleia Legislativa, ao Prefeito e à Câmara Municipal, sobre irregularidades ou abusos apurados no exercício de suas atividades fiscalizadoras;

VI – assinar prazo para que o responsável pelo órgão ou pela entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

VII – sustar, se não atendida, a execução de ato impugnado;

VIII – comunicar, à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva, a decisão referida no inciso anterior, ou requerer a sustação, no caso de contratos, ou ainda promover as demais medidas cabíveis para a cessação da ilegalidade;

IX – requisitar documentos dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, dos consórcios, das fundações, das associações, inclusive as organizações da sociedade civil, e das demais sociedades instituídas e/ou mantidas pelos Poderes Públicos estadual e municipais, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

X – apreciar, para fins de registro, a legalidade das admissões de pessoal a qualquer título, exceto as nomeações para cargos em comissão, e das concessões de aposentadorias, transferências para a reserva, reformas e pensões, bem como das respectivas revisões quando for alterada a fundamentação legal do ato concessor;

XI – exercer fiscalização junto à Administração Direta e Indireta, aos consórcios, às fundações, às associações, inclusive as organizações da sociedade civil, e às demais sociedades instituídas e/ou mantidas pelos Poderes Públicos estadual e municipais;

XII – apreciar os contratos de locação de prédios e de serviços firmados entre quaisquer das entidades referidas no inciso anterior e fundações privadas de caráter previdenciário e assistencial de servidores;

XIII – determinar providências acautelatórias do erário em qualquer expediente submetido à sua apreciação, nos termos de resolução própria;

XIV – determinar, a qualquer momento, remessa de peças ao Ministério Público e às demais autoridades competentes, quando houver fundados indícios de ilícito penal e de atos de improbidade administrativa;

XV – aplicar multas e determinar ressarcimentos ao erário, em caso de irregularidades ou ilegalidades;

XVI – fiscalizar, no âmbito de suas competências, o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades do Estado e dos Municípios, das normas da Lei Complementar Federal n. 101, de 04 de maio de 2000;

XVII – processar, julgar e aplicar a multa referente à infração administrativa prevista no artigo 5º da Lei Federal n. 10.028, de 19 de outubro de 2000;

XVIII – fiscalizar a legalidade e a legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidos ao patrimônio de agente público, bem como o cumprimento da obrigatoriedade da apresentação de declaração de bens e rendas no exercício de cargo, função ou emprego público, nos termos da legislação estadual e federal aplicável; e

XIX – planejar estrategicamente o exercício do controle externo, estabelecendo prioridades para a realização de inspeções e auditorias, bem como definindo clara e especificamente ações, projetos e programas para os períodos citados.